# Die Bundesexekution
## nach der Reichsverfassung.

Inaugural-Dissertation

der

juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexander-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

**Ludwig Börner** aus **Thurnau,**
Rechtspraktikant
am Kgl. Landgerichte Bayreuth.

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

Approbiert am 6. Januar 1908.

**Rothenburg o. Tbr.**
Druck der J. P. Peter'schen Buchdruckerei.
1908.

113

Referent: Univ.-Professor Dr. Rieker.

Meinem Vormunde Ludwig Herrmann
in Dankbarkeit gewidmet.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549821_0111

# Inhaltsverzeichnis.


Erster Teil.

## A. Historischer Entwicklungsgang.

Seite

§ 1. Der deutsche Bund 1815–1866 . . . . . 9
Die Reichsverfassungen von 1849 und 1850 . . . . . 16
§ 2. Der norddeutsche Bund 1867 . . . . . 16

Zweiter Teil.

## B. Dogmatischer Teil.

§ 3. Rechtliche Natur des deutschen Reiches und der Exekution . . . . 19
§ 4. Was sind Bundesglieder? . . . . . 21
§ 5. Was versteht die Reichsverfassung unter „verfassungsmäßigen Bundespflichten"? . . . . . 23
§ 6. Was gibt den Anstoß zu dem für die Exekution erforderlichen Bundesratsbeschlusse? Wer ist antragsberechtigt? . . . . . 31
§ 7. Der Bundesrat als mitwirkendes Organ . . . . . 32
§ 8. Der Kaiser als mitwirkendes Organ . . . . . 36
§ 9. Wie weit kann die Exekution gehen? . . . . . 41
§ 10. Unmöglichkeit der Exekution . . . . . 47
§ 11. Politische Bedeutung des Artikels 19 . . . . . 50

# Literaturverzeichnis.


L. K. Aegidi, Die Schlußakte der Wiener Ministerial-Konferenzen, Erste Abteilung.

Dr. Arndt, Verfassung des deutschen Reiches (Komm.), 3. Auflage, Berlin 1907.

Dr. Arndt, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Berlin 1901.

Dr. Auerbach, Das neue deutsche Reich und seine Verfassung, Berlin 1871.

Dr. Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers, Berlin 1895.

Dr. Geffcken, Die Verfassung des deutschen Reiches (Vorträge), Leipzig 1901.

Dr. Hänel, Deutsches Staatsrecht, Bd. I, Leipzig 1892.

Dr. Holtzendorff und Dr. Brentano, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im deutschen Reiche, 1. Jahrgang Leipzig 1871, 3. Jahrgang Leipzig 1879.

Dr. Jellinek, System des subjektiven öffentlichen Rechts, Freiburg 1892.

Dr. v. Kaltenborn, Geschichte der deutschen Bundesverhältnisse, I. Bd., Berlin 1857.

J. L. Klüber, Quellensammlung zu dem öffentlichen Rechte des deutschen Bundes, 3. Auflage, Erlangen 1830.

Dr. Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches, 4. Auflage, 4 Bände, Tübingen und Leipzig 1901.

Dr. Löning, Grundzüge der Verfassung des deutschen Reiches, 2. Auflage, Leipzig 1906.

Ferd. v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes, Leipzig 1868.

Dr. G. Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung, Leipzig 1872.

Dr. G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrecht, 4. Auflage, Leipzig 1895.

Robert v. Mohl, Das deutsche Staatsrecht, Tübingen 1873.

A. Rentner, Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika.

Dr. Ludwig v. Rönne, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 2. Auflage, Bd. I, Leipzig 1876.

Dr. Schilling, Die Rechtsexekution im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 20, S. 51.

Dr. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. II, Leipzig 1886.

Dr. Max v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich, Würzburg 1873.

Dr. Max v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich, 2. Auflage, Freiburg und Leipzig 1897.

Dr. Thudichum, Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes und des Zollvereines, Tübingen 1870.

Heinrich von Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, 2 Bände, Leipzig 1879.
Dr. Trieps, Das deutsche Reich und die deutschen Bundesstaaten, Berlin 1890.
Dr. Weil, Quellen und Aktenstücke zur deutschen Verfassungsgeschichte, Berlin 1850.
E. Welcker, Wichtige Urkunden für den Rechtszustand der deutschen Nation von J. L. Klüber, erläutert, 2. Auflage, 1845.
J. Westerkamp, Ueber die Reichsverfassung, Hannover 1873.
Dr. Wunder, Die Bundesexekution, Augsburg 1907.
Dr. Zöepfl, Grundsätze des allgemeinen deutschen Staatsrechtes, 5. Auflage, Leipzig und Heidelberg 1863.
Dr. Zorn, Grundzüge des Völkerrechtes, 2. Auflage, Leipzig 1903.
Dr. Zorn, Staatsrecht des deutschen Rechtes, 2 Bände, 2. Auflage, Berlin 1895.
Das Bundesstaatsrecht der nordamerikanischen Union, der Schweiz und des norddeutschen Bundes, zusammengestellt von einem Juristen, München 1868.

# Erster Teil.

# A. Historischer Entwicklungsgang.

## § 1.

### Der deutsche Bund.

Als ein Ergebnis der auf dem Wiener Kongresse gepflogenen Beratungen war der deutsche Bund in das Leben getreten. In den Bundesverträgen von 1815 und 1820 hatten sich die deutschen Staaten verpflichtet, gemeinsam die innere und äußere Sicherheit Deutschlands zu wahren und zu schützen und die in den Verträgen bestimmten gemeinsamen Interessen aller Staaten zu fördern. Aber der deutsche Bund erwies sich als unfähig, dem deutschen Volke die nationale Einheit und die politische Freiheit zu geben, auf welche das deutsche Volk Anspruch erheben mußte und auch von Jahrzehnt zu Jahrzehnt immer ungestümer erhob.

Auf den Trümmern des heiligen Römischen Reiches deutscher Nation waren zwei europäische Großmächte erwachsen. Sie hatten wichtige politische Interessen gemeinsam, aber jede von ihnen, Oesterreich wie Preußen, wurden mit geschichtlicher Notwendigkeit dazu gedrängt, nach der Vorherrschaft in Deutschland zu streben. Die Sturm- und Drangperiode des Jahres 1848 rüttelte zwar bedenklich an den Grundfesten des Bundes, aber noch war nicht die Zeit der nationalen Wiedergeburt gekommen. Am 14. Juni 1866 erklärte der preußische Gesandte in der Bundesversammlung zu Frankfurt a. M. im Namen seines Königs, daß durch den Beschluß des Bundestages, durch welchen die Mobilmachung einiger Armeekorps angeordnet wurde, um gegen Preußen mit Waffengewalt vorzugehen, die Bundesverträge gebrochen und damit der deutsche Bund, der seit 1815 ein kümmerliches Dasein gefristet hatte, erloschen sei.

Dieser Erklärung schlossen sich die norddeutschen und meisten mitteldeutschen Staaten an. Der Widerstand Oesterreichs und der mit ihm verbündeten Mittel- und Kleinstaaten in Süd- und Westdeutschland mußte mit Waffengewalt gebrochen werden. Die Schlacht bei Königsgrätz entschied zugunsten Preußens. Im Frieden von Nickolsburg wurde die Auflösung des deutschen Bundes vertraglich anerkannt.

Durch die Auflösung des Bundes waren alle Staaten der vertragsmäßigen Verpflichtungen, die sie durch Abschluß der Bundesverträge

übernommen hatten, los und ledig. Die Auflösung sollte aber nur dazu dienen, Oesterreich von Deutschland zu trennen und das Feld frei zu machen, um Deutschland zur nationalen Einheit zu führen. Der Abschluß eines Offensiv- und Defensivbündnisses zur Erhaltung der politischen Unabhängigkeit zwischen Preußen einerseits, den nord- und mitteldeutschen Staaten andererseits führte schließlich zu dem norddeutschen Bunde, der am 1. Juli 1867 in das Leben trat. Drei Jahre leistete der junge Bund segensreiche Friedensarbeit. Der Anspruch Frankreichs auf die Vorherrschaft in Europa und das Gefühl des Neides, das sich im Herzen des französischen Emporkömmlings über die Machtentfaltung Preußens regte, war mit dem Anspruche Deutschlands auf nationale Einheit und Gleichberechtigung mit den übrigen Mächten Europas unvereinbar. Dieser Gegensatz drängte zu dem furchtbaren Kriege der Jahre 1870 und 1871, aus welchem das heutige deutsche Reich hervorging, um mit Ehre und Ruhm seine Stelle unter den Großmächten der Erde nach Gebühr einzunehmen. —

Nachdem wir aus dem vorausgehenden kurzen geschichtlichen Ueberblick gesehen haben, wie das heutige deutsche Reich unter dem Drucke der politischen Verhältnisse geschichtlich aus dem deutschen Bunde hervorgegangen ist, liegt es nahe, zu fragen, ob nicht schon in dem deutschen Bunde, der die historische Grundlage des Reiches bildet, eine Exekution gegen Bundesmitglieder in gewissen Fällen existiert habe.

Diese Frage, die umso berechtigter ist, als der deutsche Bund und sein historischer Nachfolger, der norddeutsche Bund in politischer Hinsicht sich das Ziel gesteckt hatten, welches das deutsche Reich mit seiner Gründung erreichte, muß in bejahendem Sinne beantwortet werden.

Die Absicht, dem Bunde die Mittel und die Gewalt beizulegen, um seine Beschlüsse gegen eintretende Weigerungen zur gehörigen Folgeleistung und Vollziehung zu bringen, zeitigte einen Entwurf einer Exekutionsordnung, die schon von Anfang an nur als eine provisorische gedacht war. Dieser Entwurf, den der engere Rat der Bundesversammlung ohne Diskussion unverändert und einstimmig annahm, wurde als Beschluß in das Protokoll der Bundesversammlung vom 20. September 1819 aufgenommen.

In Ausführung des in der Schlußkonferenz zu Karlsbad am 31. August 1819 gefaßten Beschlusses wurde in das Programm der auf den Wiener Konferenzen zu erledigenden Fragen und Beratungsgegenstände auch die „der Entscheidung einer definitiven Exekutionsordnung mit Bestimmung von ausreichend kräftigen Mitteln, um sowohl die Beschlüsse des Bundestages als auch die Erkenntnisse der gerichtlichen Instanz in ungehinderte Vollziehung zu setzen" mit aufgenommen.[1])

Die Hauptgrundsätze über die Vollziehungsbefugnisse des Bundes wurden in den Artikeln 31 bis 34 der Wiener Schlußakte definitiv

[1]) Welcker S. 178, 179 Nr. 2,
Wunder S. 10.

ausgesprochen und niedergelegt. Im Artikel 31 selbst wurde ein Vorbehalt gemacht, eine besondere Exekutionsordnung mit „dieserhalb festgesetzten Normen und Bestimmungen" folgen zu lassen.

Nach mehrfachen Kommissionsberatungen wurde der Entwurf der Exekutionsordnung von der Konferenz genehmigt und im Plenum der Bundesversammlung zu einem Bundesbeschlusse erhoben.

Diese definitive Exekutionsordnung[1]) vom 3. August 1820 verdrängte die provisorische und blieb bis zur Auflösung des Bundes im Jahre 1866 in Geltung.

Der Artikel 1 der Wiener Schlußakte bezeichnet den deutschen Bund als einen völkerrechtlichen Verein der deutschen souveränen Fürsten und freien Städte.

Am 5. November 1816 eröffnete der österreichische Präsidialgesandte die erste Sitzung der Bundesversammlung mit folgenden Worten:

> „Deutschland war im Laufe der Zeit weder berufen, die Form einer Einherrschaft oder auch nur eines wahren Bundesstaates zu gewähren, ebensowenig aber entsprach es dem Bedürfnisse der obwaltenden Stimme der Zeit, ein bloßes politisches Schutz- und Trutzbündnis zu schaffen, sondern in der Zeitgeschichte ist Deutschland dazu berufen, einen zugleich die Nationalität sichernden Staatenbund zu bilden."

Also kein Bundesstaat sondern ein Staatenbund, wenn auch ein die Nationalität sichernder, mit einzelnen Hoheitsrechten gegenüber seinen Gliedstaaten ausgerüsteter Staatenbund sollte der deutsche Bund sein. Obgleich nun der neugegründete Bund keine eigene und unmittelbare Gewalt über die Untertanen in den einzelnen Staaten besaß, so war doch die Bundesversammlung innerhalb der Bundeszuständigkeit die höchste Gewalt, gegen deren Entscheidung eine Berufung nicht gestattet war. Die verfassungsmäßigen Bundesbeschlüsse verpflichteten sowohl den Bund als die einzelnen Bundesmitglieder ohne Rücksicht auf deren Willen, deren Beschlüsse, Kammern u. dgl. Sie waren vollstreckbar und galten solange als rechtskräftig, bis sie in verfassungsmäßiger Weise wieder aufgehoben wurden.

Wir halten an dem von Jellinek aufgestellten Satze fest:

> „Der Staatenbund ist eine auf Vereinbarung beruhende Staatengesellschaft mit dauerndem politischen Zwecke und dauernder gesellschaftlicher Organisation. Er begründet ein Bundesverhältnis zwischen den vereinigten Staaten, schafft aber kein imperium über den Staaten. Die bundesrechtlichen Pflichten sind vielmehr völkerrechtlicher Natur d. h. sie ruhen nicht auf der Verbindlichkeit des Gebots einer höheren Macht, sondern auf der Anerkennung der aus dem Wesen der internationalen Staatsgemeinschaft fließenden durch Selbsteinschränkung der Staatsmacht zu realisierenden Normen."[2])

[1]) Abgedruckt: Weil S. 34; Klüber S. 295.
[2]) Jellinek S. 292.

Wenn wir den deutschen Bund als Staatenbund betrachten, — dazu sind wir aber nach der auf sicheren Quellen beruhenden Kenntnis seiner Entstehungsgeschichte gezwungen —, so müssen wir die ihm eingeräumte Exekutionsgewalt gegen seine Glieder als einen Zwang gegen diese auffassen, dem sich der Gliedstaat bei Eingehung des Bundesvertrages, also auf vertragsmäßigem Wege unter der Voraussetzung unterworfen hat, daß er die Bundesakte und die übrigen Grundgesetze des Bundes, die Beschlüsse und die übrigen im Art. 1 der Exekutionsordnung vom 3. August 1820 aufgezählten Erfordernisse nicht erfüllen würde.

Der Zwang zielt auf Erfüllung der durch den Bundesvertrag übernommenen Pflichten, er soll der Erzwingung der Bundestreue dienen. Auf eine Erzwingung des Gehorsams kann die Exekution aus dem Grunde nicht gerichtet sein, weil in einem Staatenbunde mit gleichberechtigten, selbständigen Bundesgliedern, die keinen höheren Willen über sich anerkennen als den Bundesvertrag, der sie gleichmäßig bindet, von einer über den einzelnen Gliedstaaten stehenden Gewalt, der etwa Gehorsam geschuldet würde, nicht gesprochen werden kann.

Der erste Teil der Exekutionsordnung, umfassend die Artikel I bis VI enthält

### A. Grundsätze über die Anordnung einer Exekution.

1. Der Bundesversammlung ist die Pflicht zugewiesen, alle Gesetze und Beschlüsse des Bundes in ihrer Ausführung zu überwachen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe bedarf sie auch gewisser Mittel, über die sich die Exekutionsordnung nicht deutlich ausspricht. In erster Linie erfordert sie eine Erschöpfung der „bundesverfassungsmäßigen Mittel." Als solche müssen angesehen werden: Diplomatische Vorstellungen bei der Regierung des betreffenden Staates, ferner gütliche Aufforderungen seitens der Bundesversammlung, schließlich die Stellung eines Ultimatums von seiten der Bundesversammlung unter Androhung der Exekution.[1]) Alle diese milderen Mittel will Art. 1 zunächst in Anwendung gebracht wissen, ehe zu den in der Exekutionsordnung zur Verfügung gestellten Gewaltmaßnahmen Zuflucht genommen wird.

Es steht also nicht im Belieben der Bundesversammlung zu entscheiden, ob sie für die Vollziehung der Bundesgesetze und Beschlüsse sorgen wolle oder nicht. Der klare Wortlaut des Art. 1 schließt jede derartige Deutung aus. Sie ist vielmehr ebenso verpflichtet wie berechtigt zur Verhängung der Exekution.

Als Hauptursachen einer Nichtvollziehung der kompetenzmäßigen Bundesgesetze und -Beschlüsse wurden folgende vorausgesetzt:[2])

1. Ein Bundesstaat, welcher einen der in diese Kategorie fallenden Bundesbeschlüsse unvollzogen läßt oder ihn unvollständig voll-

[1]) Schilling S. 65 u. 66.
[2]) Welcker S. 208.

zieht, hat die Vollziehung überhaupt oder die vollständige Vollziehung darum unterlassen, weil er von den bestehenden Tatumständen nicht oder doch nur unvollständig unterrichtet war.

2. Der Grund der Nichtvollziehung der Beschlüsse kann darin liegen, daß die Regierung eines Bundesstaates die vorliegenden Tatsachen zwar kennt, aber glaubt, daß die Bundesbeschlüsse auf den gegebenen Fall nicht anwendbar seien.
3. Die Nichtvollziehung der Bundesbeschlüsse kann in einem einzelnen Bundesstaate daraus hervorgehen, daß der Staatsverwaltung die Mittel mangeln, um diese Beschlüsse zu vollziehen. Die die Vollziehung hemmenden Ursachen können hier sehr verschiedener Natur sein. Sie können z. B. aus der Wirkung von Landesgesetzen und Verwaltungsvorschriften hervorgehen, sie können — und dies wäre der schlimmere Fall — in einer strafbaren Auflehnung der Staatsangehörigen und Untertanen begründet sein.
4. Die Nichtvollziehung kann endlich ihren Grund darin haben, daß die Regierung eines Bundesstaates sich weigert, dieselben anzuerkennen und in Vollzug zu setzen.

2. Zu der Prüfung, „ob der bundesmäßigen Verpflichtung vollständige oder unzureichende Folge geleistet worden sei," wählt die Bundesversammlung eine Kommission von 5 Mitgliedern aus ihrer Mitte. Diese Exekutionskommission hat sich als Organ der Bundesversammlung außer mit der eben erwähnten Prüfung auch mit dem ganzen sich im Rahmen der Exekutionsordnung abwickelnden Verfahren, soweit es vor dem Exekutionsbeschlusse liegt, zu befassen. Es fallen unter diese Aufgabe außer der erwähnten Prüfung: die Anhörung des Gesandten des betreffenden Bundesstaates und die Begutachtung des Streitfalles.

Mit der Erledigung dieser Pflichten ist die gesamte Tätigkeit der Exekutionskommission erschöpft.

3. Für das weitere Verfahren ist nach Artikel IV wiederum die Zuständigkeit der Bundesversammlung begründet. Eine nochmalige Aufforderung zur Folgeleistung unter Bestimmung einer Frist zur Abgabe einer diesbezüglichen Erklärung ist die einzige Pflicht, die ihr vor Verfügung des auf Exekution lautenden Beschlusses obliegt.
4. Die Kompetenzordnung des deutschen Bundes von 1817 sagt:

„Da der Begriff der Souveränität der einzelnen Bundesstaaten der Bundesakte zugrunde gelegt ist, so liegt unzweifelhaft jede Einmischung der Bundesversammlung in die inneren Verhältnisse außerhalb der Grenzen ihrer Kompetenz."[1])

Da auch der Artikel 32 der Schlußakte bei der den einzelnen Bundesstaaten garantierten Souveränität jede Einwirkung des Bundes auf die innere Staatsverwaltung und Staatseinrich-

[1]) Welcker S. 53.

tung untersagt, so konnte auch für die Exekutionsordnung nur eine mittelbare Einwirkung, nicht eine direkte Abstellung der gerügten Mängel durch die Bundesversammlung in Betracht kommen.

Die Bundesregierung, der die Vollziehung der Bundesbeschlüsse obliegt, diese Verpflichtung aber verletzt, bezeichnet der Artikel VI als den im Regelfalle von der Exekution betroffenen Schuldner. Ausnahmen treten nur für den Fall ein, wenn entweder die Regierung selbst den Bund um Hilfe angeht oder die Bundesversammlung bei Aufruhr zwecks Wiederherstellung der inneren Ordnung und Sicherheit unaufgerufen einschreitet. Als eine Ausnahme von der Regel ist rechtlich der Fall anzusehen, wenn die Bundesversammlung nicht erst zu dem Mittel einer Pression auf die Bundesregierung Zuflucht nimmt, sondern unmittelbar zu Maßregeln greift, die im Regelfalle nur der betreffenden Regierung als Ausfluß ihrer Souveränitätsrechte zukommen. Es liegt also in der Inanspruchnahme des Bundes in gewissem Sinne ein zeitweiliger Verzicht auf die garantierte innere Selbständigkeit. Dieser Verzicht ist freilich durch die Bestimmung, daß die zu ergreifenden Maßnahmen im Einklange mit den Anträgen der betreffenden Regierung stehen müssen, inhaltlich sehr begrenzt. Hieher würde der Fall gehören, wo ein Bundesbeschluß die Wirkung der den Vollzug der Bundesbeschlüsse entgegenstehenden Gesetze und Verwaltungsvorschriften suspendiert, falls die betreffende Regierung glaubt, daß nur auf diesem Wege Wandel geschaffen werden könne.

Der zweite Ausnahmefall tritt ein, wenn die Regierung notorisch außer Stande ist, einen im Lande ausgebrochenen Aufruhr mit eigenen Kräften zu unterdrücken, zugleich aber gehindert ist, die Hilfe des Bundes zu begehren (Art. 26 der Schlußakte). Auch hier liegt ein für einen Einzelfall im voraus erklärter Verzicht auf die dem Staatsbunde wesentliche Souveränität der Bundesglieder vor. Es muß aber auch in diesem Falle in Uebereinstimmung mit den Anträgen der Regierung, sobald sie wieder ihre Tätigkeit aufgenommen hat, verfahren werden.

5. Auch für eine Exekution der Austrägal- und schiedsgerichtlichen Erkenntnisse gibt die Exekutionsordnung Normativen (Art. XII). Es besteht bei diesen Sonderbestimmungen insofern ein tiefgehender Unterschied von den vorausgehenden, als ein Einschreiten der Bundesversammlung von Amtswegen ausgeschlossen ist. Lediglich auf Anrufen der Parteien kann die Vollstreckung veranlaßt werden.

Es ist hier der Bundesversammlung das Recht einer rechtlichen Würdigung des Streitfalles und einer Beratung sowie eines Beschlusses genommen. Der Einschränkung der Befugnisse der Bundesversammlung korrespondiert andererseits das Recht zur Vollstreckung. Eine Pflicht, wie sie Art. 1 in den übrigen Fällen

statuiert, besteht also hier nicht. Es hängt dies damit zusammen, daß der Bund an der Erfüllung eines Schiedsrichterspruches nicht das tiefe Interesse hat, wie an der Erfüllung der vom Bunde als solchem ausgehenden Anordnungen. (i. w. S.)

Die Artikel VII bis XI und der Artikel XIII enthalten

**B. Bestimmungen über die Ausführung der Exekution.**

1. Als Voraussetzung für das Recht des Bundes auf eine Exekution erscheint zunächst das Vorliegen eines Tatbestandes, welcher mit den Bundesgesetzen und Beschlüssen in Widerspruch steht.
2. Als zweites Stadium ist der Bundesbeschluß zu betrachten. Dieser Beschluß enthält eine Rechtsentscheidung, durch welche das Zutreffen der rechtlichen Voraussetzungen und die Vollstreckbarkeit der Entscheidung festgestellt wird. Die Feststellung des Tatbestandes, also die Lösung der Rechtsfrage ist die Aufgabe der Exekutionskommission und der Bundesversammlung selbst. (Art. III.)
3. Als letztes Stadium ergibt sich die Vollstreckung des Exekutionsbeschlusses, mit welcher ein oder mehrere Gliedstaaten von der Bundesversammlung betraut wurden. Diesem Vollzugsauftrag folgte eine besondere Instruktion seitens der Bundesversammlung für die Leitung des Exekutionsverfahrens.

   Die Exekutionsordnung ist also beherrscht von einer Teilung der Rechtsfrage und der Zwangsvollstreckung.
4. Da der Art. VII der Bundesversammlung die Bestimmung der Stärke der zu verwendenden Mannschaft und die Dauer des Exekutionsverfahrens überträgt, so folgt, daß mangels Angabe weiterer Mittel die Exekutionsordnung die militärische Exekution als einziges Exekutionsmittel kannte. Diese Annahme findet auch in der vom Bunde ausgeübten Rechtspraxis in den während der Jahre 1852 und 1863 eingetretenen Fällen einen gewichtigen Stützpunkt.

   Diese militärische Exekution verfolgt den Zweck, auf die säumige Regierung, die ihren bundesmäßigen Pflichten nicht nachkommt, durch kriegsmäßige Besetzung des Landes und die damit verknüpfte Belastung der Finanzen einen solchen Druck auszuüben, daß die versäumte Pflicht schließlich nachgeholt wird.
5. Die obere Leitung der Exekution bleibt auch in ihrem Fortgange in den Händen der Bundesversammlung. Es mag hierauf besonders hingewiesen werden, weil nach dem Art. 19 der Reichsverfassung das Organ, dem die Beschlußfassung zusteht, von jeder weiteren beaufsichtigenden Tätigkeit nach der Beschlußfassung ausgeschlossen ist.

   Die Erfüllung der Vollstreckungstätigkeit hat eine sofortige Zurückziehung der Truppen aus dem mit der Exekution belegten Staate zur Folge. Für eine schuldhafte, den Exekutionszweck

nach Größe und Dauer überschreitende Belastung durch einen verlängerten Aufenthalt ist die mit dem Vollzuge der Exekutionsmaßregeln beauftragte Regierung haftbar (Art. XIII).

### C.

Der Artikel XIV enthält die Schlußbestimmungen über die Erstattung der durch den Vollzug der Exekution veranlaßten Kosten. Die Kostenpflicht trifft die von der Exekution betroffene Bundesregierung.

Als das für Einwendungen gegen die Kostenpflicht zuständige Organ ist die Bundesversammlung bestimmt; wenn es sich um eine Exekution austrägalgerichtlicher Erkenntnisse handelte, das Austrägalgericht. Für die Kosten, die durch eine wegen Aufruhrs im Lande u. dgl. veranlaßte Exekution entstanden sind, ist der betreffenden Landesregierung ein Rückgriffsrecht auf die Schuldigen eingeräumt.

## Die Reichsverfassungen von 1849 und 1850.

Es ist eine für den Umschwung der politischen Gesinnung symptomatische Erscheinung, daß die deutsche Reichsverfassung vom 28. März 1849 und die sog. Unionsverfassung vom April 1850, diese rechtshistorischen Vorläufer der Verfassung des norddeutschen Bundes und somit unserer Reichsverfassung, davon absahen, dem Reiche eine Zwangsgewalt in dem Institut der Bundesexekution gegen die Einzelstaaten zu verleihen. Sie geben dem Reiche überhaupt kein anderes Mittel, um einen Ungehorsam der Bundesstaaten gegen Gesetze und Verordnungen des Reiches zu brechen, als gemäß § 126a bezw. 124a durch Klagen des Reiches gegen einen Gliedstaat wegen Verletzung der Reichsverfassung den Rechtsweg vor dem Reichsgerichte zu beschreiten.

## § 2.

## Der norddeutsche Bund.

Die Ereignisse des Jahres 1866 brachten mit dem Untergange des deutschen Bundes auch eine vollständige Beseitigung seiner Verfassung. Da der norddeutsche Bund nicht Rechtsnachfolger des alten deutschen Bundes ist, so muß alles, was nicht ausdrücklich in die Verfassung des norddeutschen Bundes übernommen wurde, als aufgehoben gelten. Die uns hier nur interessierende Frage, ob die Exekutionsordnung von 1820 auch unter der Herrschaft des neuen Bundes Geltung beanspruchen könne, muß aus diesem Grunde verneint werden, umsomehr als die neue Verfassung auch neue Exekutionsbestimmungen enthält.

Der Art. 19 der Verfassung des norddeutschen Bundes lautet: „Wenn Bundesglieder ihre verfassungsmäßigen Bundespflichten

nicht erfüllen, können sie dazu im Wege der Exekution angehalten werden. Diese Exekution ist:

a) in Betreff militärischer Leistungen, wenn Gefahr im Verzuge, von dem Bundesfeldherrn anzuordnen und zu vollziehen,

b) in allen anderen Fällen aber vom Bundesrate zu beschließen und von dem Bundesfeldherrn zu vollstrecken. Diese Exekution kann bis zur Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt ausgedehnt werden.

In den unter a bezeichneten Fällen ist dem Bundesrate von der Anordnung der Exekution, unter Darlegung der Beweggründe, ungesäumt Kenntnis zu geben." Es ist in diesem Artikel hinsichtlich der Ursachen, welche zur Exekution führen können, eine Zweiteilung gemacht. Der Unterschied liegt auf militärischem und nichtmilitärischem Gebiete. Für einen Ausgangspunkt der Exekution war also eine doppelte Möglichkeit gegeben, aber als der Weg, der zur Erfüllung der Bundespflichten führen sollte, war einzig und allein der militärische gedacht. Dies folgt daraus, daß der Inhaber der militärischen Gewalt: der Bundesfeldherr, in beiden Fällen als Exekutionsorgan bestellt war.

Im ersten Falle, wenn es sich um Nichterfüllung von Leistungen handelte, welche dem militärischen Gebiete angehörten und bei der weiteren Voraussetzung „einer Gefahr im Verzuge" war der Bundesfeldherr zur Anordnung und Vollziehung der Exekution verpflichtet, hatte aber dem Bundesrat ungesäumt Kenntnis davon zu geben. Im zweiten Falle war der Bundesrat das Organ, das über die Voraussetzungen, die eine Exekution zur Folge haben konnten, entschied, nach dessen Richterspruch eine Exekution eintreten durfte oder nicht. Der Bundesfeldherr war hinwiederum das Exekutionsorgan. Hinsichtlich der Art und Weise, wie die Exekution durchzuführen sei, bezeichnet die Verfassung die Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt als äußerstes mögliches Mittel.

Zu dieser Maßregel konnte im ersten Falle der Bundesfeldherr nach eigener Entscheidung greifen, im zweiten Falle nach Maßgabe der Bundesratsbeschlüsse. Es lag in seiner Wahl, ob er nicht ein gelinderes Mittel zur Erzwingung der verfassungsmäßigen Bundespflichten zur Anwendung bringen wollte. Die Zwangsverwaltung war zweifellos so gedacht, daß der Bundesfeldherr durch Ergreifung der Regierungsgewalt den der Verfassung entsprechenden Zustand herbeiführen sollte. Für diese Zeit der Zwangsverwaltung war die säumige Regierung durch die Regierungsgewalt des Bundesfeldherrn ersetzt, dem kraft der Verfassung Untertanen und Behörden den Gehorsam schuldeten, zu welchem sie ihrer nunmehr abgelösten Regierung verpflichtet waren. Man kann diese Exekution in ihrer äußerster Grenze als eine unmittelbare bezeichnen im Gegensatze zu der nur mittelbaren, wie sie der deutsche Bund gekannt hatte.

Dieser zwischen den beiden Verfassungen bestehende fundamentale Unterschied ist jedoch lediglich ein Ausfluß der grundsätzlichen Verschiedenheiten in der staatsrechtlichen Natur des deutschen und des norddeutschen Bundes.

Der deutsche Bund — ein Staatenbund, der kein imperium über den Staaten schafft, dessen Pflichten nicht auf der Verbindlichkeit des Gebots einer höheren Macht beruhen, der norddeutsche Bund — ein Bundesstaat, dessen Gliedstaaten zur Duldung der Aufhebung ihrer Souveränität in bestimmter Richtung, zum Gehorsam auf den Gebieten verpflichtet sind, wo sie in ihrer Eigenschaft als dem Bundesstaate eingegliederte höhere Verbände Funktionen für diesen zu vollziehen haben.

Es würde dem Charakter eines Staatenbundes zuwiderlaufen, wenn seine Verfassung eine unmittelbare Exekution zuließe, weil deren äußerste Konsequenz, nämlich die Ergreifung der Regierungsgewalt, nur einer über dieser Regierungsgewalt stehenden Macht gestattet sein könnte, die aber bei der Natur des Staatenbundes ausgeschlossen ist.

Wenn wir im deutschen Bunde — dem Staatenbunde — von einer Exekution zur Erzwingung der Bundestreue sprachen, so müssen wir im norddeutschen Bunde — dem Bundesstaate — die Exekution als auf eine Herstellung des reichsverfassungsmäßigen Zustandes, auf eine Erzwingung des Gehorsams gerichtet ansehen; denn im Bundesstaate steht nach der von den meisten Staatsrechtslehrern adoptierten, nur von Seydel scharf bekämpften Theorie die Souveränität, als deren prägnanteſtes Merkmal die Kompetenz-Kompetenz anzusehen ist, allein beim Ganzen, dem Reiche, das aber dadurch zu einer über den Einzelstaaten stehenden Macht höheren Ranges erhoben wird.

# Zweiter Teil.

# B. Dogmatischer Teil.

## § 3.

### Rechtliche Natur des deutschen Reiches und der Exekution.

Da für die Beurteilung eines jeden Rechtsverhältnisses oder Rechtssatzes die Entstehung desselben von wesentlicher Bedeutung ist, so müssen wir zunächst einen kurzen Blick auf die Entstehungsgeschichte des deutschen Reiches und seiner Verfassung werfen. Dabei werden wir uns jedoch auf Hervorhebung derjenigen Momente beschränken, welche für die staatsrechtliche Beurteilung von maßgebendem Einfluß sind.

Die Erweiterung des norddeutschen Bundes zum deutschen Reiche ist erfolgt durch den Eintritt der süddeutschen Staaten in den norddeutschen Bund; das Reich erscheint also als eine Fortsetzung dieses Bundes und repräsentiert trotz der Verschiedenheit des Namens mit ihm dasselbe Rechtssubjekt. Der Beitritt der süddeutschen Staaten zu der Verfassung des norddeutschen Bundes und die Abänderungen, welche dieselbe gelegentlich dieses Beitrittes erfahren hat, sind auf rein vertragsmäßigem Wege unter den Regierungen vereinbart worden.[1]) Um den Verfassungsbestimmungen, welche in diesen Verträgen vom November 1870 zerstreut waren, eine geordnete Zusammenstellung und einen gleichmäßigen Ausdruck zu geben, war eine neue Redaktion der Bundesverfassung erforderlich. Bundesrat und Reichstag einigten sich über eine neue Redaktion der Bundesverfassung, welche unter dem Namen „Verfassungsurkunde für das deutsche Reich" durch Gesetz vom 16. April 1871 im Namen des Reiches publiziert wurde. Aber auch diese neue Redaktion hat die vertragsmäßige Grundlage als fortdauernd anerkannt; ihr Eingang stimmt fast wörtlich mit dem der norddeutschen Bundesverfassung überein. Nur eine einzige Abweichung ist vorhanden,

[1]) Gleiche Ansicht Schulze II S. 1 fg.
Geffcken S. 10.
G. Meyer S. 168.
Arndt S. 32.
Laband I S. 83 fg.
Hänel S. 51.
Rönne S. 57.
Mohl S. 51.

als kontrahierende Teile werden nämlich nicht alle einzelnen Staaten, sondern der König von Preußen im Namen des norddeutschen Bundes und die vier süddeutschen Fürsten aufgeführt. Die ausschließliche Erwähnung dieser findet aber ihre Erklärung in dem Umstande, daß als nächste rechtliche Basis der jetzigen deutschen Reichsverfassung die zwischen dem norddeutschen Bunde einerseits und den süddeutschen Staaten andererseits stattgefundenen vertragsmäßigen Vereinbarungen erscheinen. Da aber diese Vereinbarungen nicht die Gründung des Bundes, sondern den Eintritt der süddeutschen Staaten in denselben zum Gegenstande gehabt haben, so darf aus dem Umstande, daß die früheren Mitglieder nicht einzeln aufgezählt, sondern unter einen Kollektivbegriff zusammengefaßt sind, nicht gefolgert werden, daß nur unter den im Eingange ausdrücklich erwähnten Teilen ein vertragsmäßiges Verhältnis existiere. Auch nach Auffassung der Reichsverfassung selbst erscheinen als Glieder des durch den Eingang der Verfassung geschlossenen Bundes fortwährend alle einzelne Staaten bezw. Regierungen.

Deutlich tritt uns so aus der Geschichte seines Werdens die rechtliche Natur des jungen deutschen Reiches entgegen. Die Ansicht Max v. Seydels, wonach das Reich dauernd auf völkerrechtlichen Verträgen souverän gebliebener Staaten beruht, somit keinen Bundesstaat, sondern nur einen Staatenbund repräsentiert, muß als irrig zurückgewiesen werden.

Es haben somit sämtliche Einzelstaaten die Souveränität, welche sie im deutschen Bunde völlig bewahrt haben, nunmehr an das deutsche Reich abgetreten und sind der Reichsgewalt unterworfen.

Das Unterordnungsverhältnis der Einzelstaaten zum Ganzen findet seinen schärfsten Ausdruck in der Gehorsamspflicht der ersteren. Diese ergibt sich daraus, daß die Einzelstaaten nicht bloße Bestandteile des Ganzen sind, sondern eine selbständige Willens- und Handlungsfähigkeit besitzen. Es genügt nicht, daß die Reichsgesetze im ganzen Reichsgebiete von Rechtswegen gelten; die Einzelstaaten müssen staatliche Handlungen behufs ihrer Durchführung vornehmen. Die Einzelstaaten sollen die Bundesgesetze befolgen, sie können auch dieselben verletzen. Während im Einzelstaate nur die einzelnen Untertanen die Gesetze durch Nichtbefolgung oder positive Zuwiderhandlung verletzen können, kann im Bundesstaate das Gleiche geschehen von Seite der Gliedstaaten, weil sie auch Personen im Rechtssinne sind. Es ist demnach die Exekution, welche dem Reiche aufgrund des Art. 19 der Reichsverfassung zusteht, der Ausdruck der Souveränität, der Oberhoheitsrechte des Reiches über die Gliedstaaten, der Reichshoheit.[1] [2])

[1]) Gleiche Ansicht Rönne S. 60.
[2]) Seydel S. 188.
Trieps S. 115.
Hänel S. 314.
Schulze S. 56.
Wunder S. 55.

## § 4.

## Was sind Bundesglieder?

Die in der staatsrechtlichen Literatur vielfach erörterte Frage, ob die Reichsverfassung dem Ausdrucke „Bundesglied" immer denselben Sinn beilege, insoferne als unter „Bundesgliedern" oder „Mitgliedern des Bundes" entweder die Bundesländer (Bundesstaaten) oder die Bundesfürsten und die Senate der drei Hansastädte zu verstehen seien, mag hier unberücksichtigt bleiben, weil beide Ansichten darin übereinstimmen, daß sich eine Exekution nur gegen Staaten richten könne. Die Antwort auf die Frage nach den Bundesgliedern ergibt sich ohne weiteres aus Art. 6 Abs. 1 der Reichsverfassung, wo als Mitglieder des Bundes die Staaten insofern genannt werden, als es dort heißt: „Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes, unter welchen die Stimmführung sich in der Weise verteilt, daß Preußen 17 Stimmen, Bayern 6 Stimmen ꝛc." führt.

Wir müssen also als Bundesglieder alle, aber auch nur diejenigen

Laband Bd. I S. 245.
Zorn Bd. I S. 140.

1. Seydel erblickt selbstverständlich in konsequenter Durchführung seiner Annahme in der Bundesexekution eine dem Reiche von den souveränen Gliedstaaten vertragsmäßig eingeräumte Gewalt.

2. Trieps sieht in der Bundesexekutive das offensichtliche Zutagetreten des genossenschaftlichen Charakters. Die Exekution übertrage den Gedanken der Interessenschaft auf die in Frage stehenden staatlichen Verhältnisse und stehe gleichzeitig, wie mit der Annahme einer Untertanenqualität, so andererseits mit dem Vorhandensein eines nur obligatorischen Verhältnisses unter den Staaten im Widerspruche.

3. Hänel bezeichnet die Bundesexekution als rechtliches Mittel der Beaufsichtigung. Wenn nämlich der Einzelstaat einer im Wege der Mängelabhilfe ergangenen Aufsichtsverfügung den Gehorsam verweigert, dann ist die Exekution das verfassungsmäßige Zwangsmittel, welches die Reichsverfassung dem Reiche gegen ein unbotmäßiges Bundesglied an die Hand gibt. Keineswegs können jedoch die Grundsätze des Strafrechtes zur Anwendung kommen, da die Exekution nicht unter den Gesichtspunkt einer Strafe gebracht werden kann.

4. Schulze bezeichnet die Bundesexekution als einen Verwaltungsakt des Reiches, bezüglich dessen der Bundesrat als Organ der Reichsverwaltung sich mit dem Kaiser in die Mitwirkung teilt.

5. Nach Wunder charakterisiert sich die Bundesexekution nicht nur als ein Verwaltungsakt des Reiches, sondern auch als ein Regierungsakt von weittragender politischer namentlich innerpolitischer Bedeutung, dessen formeller Vollzug nach der Reichsverfassung dem Kaiser allein zukommt, hinsichtlich dessen Anordnung aber die Entschließung des Kaisers wie bei allen entweder ihrer Natur nach oder infolge der Verhältnisse wichtigeren Akten staatsrechtlich durch die Mitwirkung des Bundesrates gebunden ist und deren Betätigung er nur nach vorher eingeholter Zustimmung des Bundesrates vornehmen darf. (Art. 11 Art. 24 R.V.)

6. Laband faßt die Bundesexekution als nichts anderes als einen Akt der Administrativjustiz auf, die dem Reiche gegen die Einzelstaaten als notwendiges Correlat der den Einzelstaaten gewährten, umfassenden Selbstverwaltung zusteht.

7. Zorn sieht in der Bundesexekution das einzige Zwangsmittel, welches dem Reiche zusteht, um Einzelstaaten bezw. deren Organe zur Erfüllung ihrer Bundespflichten zu veranlassen.

Staatswesen anerkennen, die im genannten Artikel als durch Vertreter am Bundesrate beteiligt erscheinen.

Nach dem Vertrage vom 18. Juli 1867 hat Preußen vom 1. Januar 1868 ab die gesamte innere Verwaltung des Fürstentums Waldeck, mit Ausnahme derjenigen, welche dem fürstlichen Konsistorium in seiner Eigenschaft als Oberkirchenbehörde zusteht, sowie mit Ausschluß der Verwaltung des Stiftes Schaaken übernommen. Preußen bezieht die gesamten Landeseinnahmen und bestreitet dafür alle Landesausgaben. Dem Fürsten verbleiben die wesentlichen Souveränitätsrechte, nämlich die Vertretung des Staates nach außen, das Begnadigungsrecht, sowie das Recht der Zustimmung zu Verfassungsänderungen und Gesetzen, insoweit sie nicht die Organisation der Justiz- und Verwaltungsbehörden betreffen. An der Spitze der Verwaltung steht ein vom König von Preußen zu ernennender Landesdirektor, welcher die verfassungsmäßig der Landesregierung obliegende Verantwortlichkeit übernimmt. Dieser Landesdirektor übt im Bundesrate das dem Fürstentum nach Art. 6 zukommende Stimmrecht aus und empfängt seine Instruktion von der preußischen Regierung. Die Dauer des Vertrages ist vorbehaltlich eines mindestens einjährigen Kündigungsrechtes vor dieser Frist auf zehn Jahre vereinbart und wiederholt verlängert worden.

Man könnte sich bei dieser Sachlage leicht zu dem Schlusse verführen lassen, daß Waldeck mit der Begebung seines auf Art. 6 beruhenden Rechtes, durch einen von ihm zu ernennenden Vertreter sich mit Sitz und Stimme am Bundesrate zu beteiligen, für Zeit aus der Zahl der im angeführten Artikel aufgezählten Bundesglieder ausgeschieden sei. Das wäre jedoch ein Trugschluß. Wenn es auch für die Dauer der vertragsmäßigen Bindung keine Stimme Waldecks in dem Sinne gibt, daß die Regierung dieses Fürstentums den Vertreter desselben im Bundesrate zu bestellen und zu instruieren berechtigt ist, so darf doch nicht übersehen werden, daß die Stimme Waldecks von Preußen nur kraft Delegation geführt wird. Waldeck hat damit aber auf die Natur eines Bundesgliedes weder verzichtet noch verzichten wollen; die dem Vertrage beigefügte Denkschrift bemerkt ausdrücklich, daß der Vertrag den Interessen beider Kontrahenten entspreche; denn während die Souveränität des Fürsten aufrecht erhalten und damit die Stellung Waldecks im Bunde gewahrt bleibe, werde es möglich, dem Fürstentume die Kosten eines mit seinen Bevölkerungsverhältnissen nicht im Einklange stehenden Apparates zu ersparen. —

Durch das Gesetz vom 9. Juni 1871 wurde das von Frankreich abgetretene Elsaß-Lothringen in eine ganz eigentümliche staatsrechtliche Stellung gebracht, welche man mit dem Ausdrucke „Reichsland" bezeichnet.[1]) Seit dem 1. Januar 1874 ist die Reichsverfassung in Elsaß-

[1]) Gleiche Ansicht Laband II S. 197 fg.
Hänel I S. 823 fg.
Loening S. 123 fg.
Arndt S. 69 fg.

Lothringen in Kraft getreten. Die Reichsverfassung setzt nach vielen ihrer einzelnen Bestimmungen wie nach ihrem ganzen Geiste das Dasein von Einzelstaaten voraus. Die Reichsgewalt hat nach der rechtlichen Natur des Bundesstaates keineswegs alle staatlichen Funktionen an sich gezogen, es findet vielmehr eine Teilung derselben zwischen der Reichsgewalt und der Staatsgewalt der Einzelstaaten statt. Wenn auch die Reichsgewalt die übergeordnete, souveräne ist, so haben doch auch die einzelnen Bundesstaaten ihre selbständige staatliche Sphäre, die sie nicht von der Reichsgewalt ableiten. Kurz, das ganze Gebäude des deutschen Reiches in seiner staatsrechtlichen Struktur setzt die Fundamente der historisch vorhandenen Einzelstaaten voraus. Diese Voraussetzung trifft beim Reichslande aber nicht zu.

Es gibt nicht wie in den Bundesstaaten eine von der Reichsgewalt losgetrennte Landesgewalt, sondern die Landesgewalt über Elsaß-Lothringen ist in der Reichsgewalt enthalten. Der Reichsgewalt steht eine Landesgewalt nicht gegenüber. Elsaß-Lothringen hat keine Stimme im Bundesrate und kann auch keine haben. Zwar ist durch das Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 § 7 der Statthalter ermächtigt, zur Vertretung der Vorlagen aus dem Bereiche der Landesgesetzgebung sowie der Interessen der Reichslande bei Gegenständen der Reichsgesetzgebung Kommissare abzuordnen, welche an den Beratungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse über diese Angelegenheiten teilnehmen.

Aber damit hat Elsaß-Lothringen noch keine Stimme im Bundesrate; denn es hat nicht das Recht, sich irgendwie an der Beschlußfassung zu beteiligen. Bevollmächtigt zum Bundesrate im Sinne der Reichsverfassung sind also die Vertreter Elsaß-Lothringens nicht und können es, wie wir aus der staatsrechtlichen Stellung der Reichslande gesehen haben, auch nicht sein. „Elsaß-Lothringen wurde, um mit Zorn [1]) zu reden, durch seine Einverleibung in das Gebäude des Reiches nicht gleichberechtigtes Mitglied der Reichssouveränität wie die Gliedstaaten, sondern es wurde nur Objekt der Reichssouveränität, wurde ein Bestandteil, eine Provinz des deutschen Reiches, Reichsland."

Alle diese Gründe zwingen zu der Annahme, daß Elsaß-Lothringen nicht als Staat, demnach auch nicht als Bundesglied im Sinne des Art. 19 der Reichsverfassung angesehen werden kann. Da aber nach Art. 19 eine Reichsexekution immer nur „Bundesglieder" treffen kann, so ist eine solche gegen Elsaß-Lothringen begrifflich ausgeschlossen.

## § 5.

## Was versteht die Reichsverfassung unter „verfassungsmäßige Bundespflichten"?

Es liegt die Gefahr nahe, als verfassungsmäßige Bundespflichten nur diejenigen Bundespflichten zu betrachten, die in der Reichsverfassung

[1]) Zorn I S. 552.

unmittelbar begründet sind oder ihre unmittelbare Ableitung aus der Verfassungsurkunde gestatten. Der Kreis der verfassungsmäßigen Bundespflichten wäre damit aber viel zu eng begrenzt. Der Ausdruck ist in dem Sinne des „verfassungsmäßigen Gehorsams“ [1]) gebraucht, in welchem verfassungsmäßig jede Pflicht ist, welcher die Nachweisbarkeit ihrer rechtlichen Begründung zur Seite steht, oder mit anderen Worten: Es sind darunter alle diejenigen Pflichten zu verstehen, welche sowohl durch auf Grund der Reichsverfassung erlassene Reichsgesetze den Einzelstaaten erwachsen sind, als auch diejenigen Obliegenheiten, welchen ihren Rechtsgrund in den auf verfassungsmäßigem Wege zustande gekommenen Anordnungen und Verordnungen der Organe der Reichsgewalt haben.

Diese Bundespflichten der einzelnen Bundesglieder können sich nach verschiedenen Richtungen hin bewegen:

1. gegen den einzelnen Untertan, den Staatsbürger,
2. gegen jedes andere Bundesglied,
3. gegen die Gesamtheit der Bundesglieder, das Reich,
4. gegen fremde Nationen bezw. deren Angehörige.

Das staatsbürgerliche Recht, dem Staate auch tatsächlich anzugehören, beschränkt sich nicht auf das bloße Existieren in dem Gebiete, sondern es erhält seinen bedeutungsvollen Inhalt in dem Anspruche, daß die bestehenden Gesetze, welche für den Staatsbürger Rechte begründen oder seinem Interesse förderlich sind, auch wirklich zu seinen Gunsten angewendet werden. In einer Verweigerung der Anerkennung solcher Rechte, welche dem Staatsbürger durch Reichsverfassung und Reichsgesetzgebung eingeräumt sind, kann die Verletzung der Bundespflicht eines Gliedstaates gegen den Einzelnen, den Staatsbürger liegen. Wenn Art. 3 der Reichsverfassung für das ganze deutsche Reich ein Indigenat mit der Wirkung in das Leben ruft, daß hinsichtlich der im genannten Artikel aufgezählten Fälle, z. B. des Rechtes auf Gewerbefreiheit, kein Deutscher in rechtlicher Beziehung ungünstigeren Regeln unterworfen werden darf als der Angehörige des eigenen Staates, so ist eine Aberkennung und Versagung des jedem Staatsbürger garantierten Rechtes die Verletzung einer verfassungsmäßigen Bundespflicht. Hat im Falle des Art. 77 a. a. O. der Bundesrat Beschwerden über — einem Staatsbürger vom Einzelstaate bezw. seinen Organen — verweigerte oder gehemmte Rechtspflege angenommen und erfolgslos die gerichtliche Hilfe bei der Bundesregierung, die zur Beschwerde Anlaß gegeben hat, zu bewirken versucht, so kann es nicht zweifelhaft sein, daß, wenn alle Aufforderungen oder Mahnungen als

[1]) Hänel I S. 446.
Gleiche Ansicht Rönne S. 71.
Meyer S. 678.
Laband I S. 102.
Löning S. 41.
Schulze S. 12.

erfolglos sich erweisen sollten, die Reichsexekution nach Vorschrift des Art. 19 beschlossen und vollstreckt werden kann.

Pflichten der Einzelstaaten gegen einander hat die Reichsverfassung in vielen Fällen statuiert. Die Gesamtheit der den Bundesstaaten gegen einander obliegenden Pflichten findet ihre natürliche Grundlage in dem Satze, daß eine gedeihliche Entwicklung des Ganzen, des Reiches, nur bei friedlichem Nebeneinanderleben und Nebeneinanderwirken der einzelnen Glieder möglich ist. Art. 76 der Reichsverfassung gibt dem Reiche eine völkerrechtliche Jurisdiktion zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten. Sollte nun der eine Streitsteil die Vollziehung der ihm etwa in Erledigung des Streites vom Bundesrate auferlegten Pflichten gegenüber der anderen Partei verweigern, so wäre mit Nichterfüllung dieser Verpflichtung, die dem Einzelstaate im Verhältnisse zu einem anderen Gliedstaate von Reichswegen obliegt, der Fall einer Verletzung verfassungsmäßiger Bundespflichten und damit die Voraussetzung für eine Bundesexekution gegeben.

Die Bundespflichten der Einzelstaaten gegenüber dem Reiche sind vorzugsweise in den Art. 4, 35, 38, 39, 41, 42, 48—51, 58 fg., 78 der Verfassung enthalten. Es gehört hieher der Fall, wo ein Staat hinsichtlich der Stellung des ihm obliegenden Kontingentes oder der Zahlung der vom Reichskanzler in der Höhe des budgetmäßigen Betrages ausgeschriebenen Matrikularbeiträge im Rückstande sich befindet. Es kann sich bei der Frage nach dem Rechtsgrunde einer Exekution darum handeln, ob und inwieweit Einzelstaaten ihrer Pflicht zur Mitwirkung bei der Durchführung der Verfassung und Reichsgesetze in ihrem Gebiete Genüge geleistet haben. Es ist dabei besonders an den Fall zu denken, daß das Reich gemäß Art. 41 der Reichsverfassung gegen und trotz Widerspruchs eines Bundesgliedes eine Eisenbahn, deren Bau im Interesse der Reichsverteidigung oder des gemeinsamen Verkehrs erforderlich ist, durch das Gebiet des widerstrebenden Einzelstaates führen will. Setzt das Bundesglied einem Bau der beschlossenen Eisenbahn durch sein Gebiet hartnäckigen Widerstand entgegen, so steht dem Reiche als äußerste und letzte Maßregel das Mittel einer Exekution gegen den Widersacher zur Verfügung. Ganz analog würde der Fall liegen, wenn das dem Kaiser zustehende Recht, gemäß Art. 65 a. a. O. innerhalb des Landesgebietes Festungen anzulegen, durch den Widerstand eines Bundesgliedes illusorisch gemacht würde. Ob sich der Widerstand gegen ein Recht des Reiches als solches oder gegen ein Reichsorgan richtet – im letzteren Fall gegen den Kaiser – ist nach den vorausgehenden Ausführungen vollkommen rechtsunerheblich, denn das Reichsorgan steht in dieser Beziehung dem Reiche selbst gleich. Es kann sich ferner handeln um eine Konstituierung der Reichsorgane. Als Reichsorgan kommt hier neben dem Bundesrate der Reichstag in Betracht. Eine Hinderung der zum Reichstag erforderlichen Wahlen, eine säumige Ausführung der zu diesen Wahlen erforderlichen Vor-

bereitungshandlungen, die dem Einzelstaate obliegen, die Nichtgestellung der nach dem Gesetze über die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres auf den betreffenden Staat entfallende Rekrutenzahl würde die Durchführung der Exekution rechtfertigen, obwohl diese letztere Verbindlichkeit nicht ausschließlich aus der Reichsverfassung, sondern aus derselben in Verbindung mit dem Reichshaushaltsgesetze und dem Gesetze über die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres resultiert. Dabei ist es vollkommen gleichgültig für das Recht des Reiches auf Exekution, welches Organ des Einzelstaates die Verantwortlichkeit für die Verletzung der Bundespflicht trifft.

Die Exekution des Reiches kann sich aber immer nur gegen den Bundesstaat, nicht gegen die einzelnen Landesbehörden oder Reichsangehörigen richten, welche die Reichsgesetze verletzen und ihren Pflichten gegen das Reich nicht nachkommen. Der Bundesstaat ist dem Reiche gegenüber verpflichtet, dafür Sorge zu tragen und darüber zu wachen, daß seine Behörden wie alle auf seinem Gebiete befindlichen Reichsangehörigen und Ausländer die Reichsgesetze beachten und er hat durch Ausübung der Landesgewalt den Ungehorsam der Einzelnen gegen das Reich zu brechen.[1]) Sollten sich Reichsangehörige z. B. ihrer Militärpflicht entziehen oder ausgeschriebene Reichssteuern nicht zahlen, so kann es nicht zweifelhaft sein, daß es Pflicht der betreffenden Landesregierung ist, gegen sie das in den betreffenden Gesetzen vorgeschriebene Verfahren einzuleiten; denn die Einzelstaaten sind dem Reiche dahin verantwortlich, daß die Handhabung ihrer Staatsgewalt mit dem Interesse des Reiches, welches demselben an der Ausführung des Partikular- und Reichsrechtes verfassungsgemäß zugesprochen ist, im Einklang stehe. Diese Verantwortlichkeit ergreift den Einzelstaat als geschlossene Einheit, d. h. dasjenige Organ desselben, welches verfassungsmäßig zu seiner Vertretung nach außen und zur obersten Leitung der Staatsgewalt im Innern berufen ist. Sie ergreift darum in den monarchischen Einzelstaaten den Landesherrn als solchen.[2]) Die dem Landesherrn landesverfassungsmäßig zugesprochene Unverletzlichkeit und Unverantwortlichkeit hat keine Geltung gegenüber dem Reiche. Wenn das, was von Aufsicht des Reiches wegen innerhalb den Einzelstaaten geschehen soll, geschieht kraft und unter der Autorität des Landesherrn, so müssen sich auch die Aufsichtsmittel des Reiches gegen den Landesherrn als solchen richten und seine Rechtsstellung ist es, welche in letzter nach Scheitern des normalen Verlaufs eintretender Instanz durch die Vollziehung der Exekution betroffen wird. Die Verantwortlichkeit trifft ihn dann, wenn er seinerseits die zur Erfüllung der Bundespflicht erforderliche Zustimmung oder Anordnung unterläßt,

[1]) Gleiche Ansicht Westerkamp S. 69.
Auerbach S. 110.
Löning S. 39.
Rönne S. 70.
[2]) Hänel I S. 320 fg.

wenn er unter Mißbrauch seiner Regierungsgewalt die kompetenzmäßige Wirksamkeit des Reiches hemmt oder sich in Unternehmungen einläßt, welche einen Angriff auf den Bestand oder die Verfassung des Reiches selbst oder seiner Mitglieder darstellen. Die Verantwortlichkeit für die Exekution kann ferner das Ministerium eines Staates treffen wegen selbständiger Verletzung der Reichsgesetze. In diesem Falle würden die Landesvertretungen die betreffenden Ministerien zur Verantwortlichkeit zu ziehen die Berechtigung haben; „denn die Bundesgewalt hat keine anderen Mittel gegen bundesgesetzwidrig handelnde Landesminister, als diplomatische Abmahnung und, wenn diese wirkungslos bleibt, auf Grund eines Bundesratsbeschlusses die Exekution; diese führt aber für das betroffene Land stets große Nachteile mit sich, und der Landesvertretung müssen Wege offen stehen, ihr zeitig vorzubeugen durch Anklage pflichtvergessener Minister.“ [1]) Die Verantwortlichkeit für eine Verletzung der Bundespflicht kann endlich eine legislative Körperschaft treffen. Verweigert sie den Gehorsam gegen ein Reichsgesetz, – was in verschiedener Weise geschehen kann, z. B. durch Versagung ihrer Mitwirkung zu einer Reichssteuer oder zu einem durch ein Reichsgesetz den Einzelstaaten übertragenen Ausführungsgesetze oder durch Anklage eines dem Reichsgesetze gehorchenden Ministers – so ist es wieder Recht und Pflicht der Landesregierung, einem solchen Gebahren mit allen ihr zu Gebote stehenden Mitteln entgegenzutreten, also durch Auflösung der Versammlung, durch provisorische Gesetze usw. Mohl [2]) meint, über das Recht der Regierung, einem auf Einleitung der Ministeranklage gerichteten Beschlusse der Landesvertretung, die sich einem Reichsgesetze widersetzt, welchem der Minister Gehorsam leistet, die Vollziehung zu versagen, könne nicht der mindeste Zweifel bestehen, da es eine offenbare Verhöhnung der Autorität des Reiches wäre, jemand deshalb zur Strafe zu ziehen, weil er einem Reichsgesetze gehorcht. Es darf nicht auf eine Abweisung der Klage durch das Gericht oder eine Freisprechung gezählt oder gar eine Begnadigung in Aussicht genommen werden. Schon die Zulassung einer Verhandlung hierüber würde eine nicht zu duldende Verletzung des Reiches sein. Von Justizverweigerung, Kabinetsjustiz u. dgl. zu reden, wäre Widersinn. Die Landesgerichte, auch die Staatsgerichtshöfe sind nicht dazu da, um den Gehorsam gegen die über ihnen und der sie schaffenden besonderen Staatsgewalt stehende Gesetzgebung des Reiches zu hindern und zu bestrafen. Sofern aber diese Mittel nicht zum Ziele führen, oder nicht zur Anwendung gebracht werden sollten, oder wenn die betreffende Landesregierung selbst den Gehorsam verweigern sollte, so tritt der Fall ein, daß die Reichsgewalt nach der Bestimmung des Art. 19 Recht und Pflicht hat, mit Zwangsmitteln vorzugehen. Eine Berufung auf landesgesetzliche Bestimmungen gegenüber den Gesetzen

[1]) Thudichum S. 99.
[2]) Mohl S. 159.

und Anordnungen des Reiches ist hier unstatthaft, weil nach Art. 2 der Reichsverfassung die Reichsgesetze immer den Landesgesetzen und daher auch den Landesverfassungsgesetzen vorgehen, und ebenso kann auch der Einwand nicht zugelassen werden, daß das Reichsgesetz, um dessen Befolgung es sich handelt, der Reichsverfassung zuwiderlaufe, weil es die Zuständigkeit des Reiches und seiner Gewalten überschreite; denn hierüber steht nicht dem Einzelstaate bezw. dessen Regierung oder Vertretung die Entscheidung zu, sondern nach Art. 7 Abs. 2 der Verfassung dem Bundesrate, und dieser Entscheidung müssen die Einzelstaaten sich fügen.[1]) Arndt[2]) spricht dem Bundesrate das Recht zu, sofort und ohne weiteres die Bundesexekution zu beschließen und nicht abzuwarten, ob der Landtag aufgelöst wird und auch der neue Landtag seine Mitwirkung z. B. die vom Reiche geforderten Geldmittel verweigert.

Hat das Reich durch einen Vertrag mit einer fremden Nation gewisse Pflichten auf sich genommen, so können aus diesen ebenso für den Einzelstaat wie für den einzelnen Staatsbürger Verbindlichkeiten erwachsen, für deren Mißachtung das Reich als Vertragskontrahenten die Verantwortlichkeit und damit die Pflicht und das Recht trifft, gegen den Zuwiderhandelnden einzuschreiten. Eine Zwangsmaßregel steht dem Reiche bei fruchtloser Abmahnung eben in der Exekution gegen den Einzelstaat zur Verfügung. Es ist hier besonders auf das jüngste Uebereinkommen zwischen Deutschland und Frankreich über den Schutz an Werken der Literatur und Kunst und an Photographien hinzuweisen.

Dieser Uebereinkunft, welche nach § 11 Abs. 3 der Reichsverfassung der Zustimmung des Bundesrates zu ihrem Abschlusse und der Genehmigung des Reichstages zu ihrer Gültigkeit bedurft hat, ist mit der Publikation im Reichsgesetzblatte unmittelbare gesetzliche Kraft beigelegt. Ein besonderer Befehl, sie zu befolgen, ist unnötig.

Mit der Verkündung sind die Organe, welche die in dem Staatsvertrage enthaltenen Rechtssätze zur Anwendung zu bringen haben, insbesondere die Gerichtsbehörden zur Erfüllung der Vertragsbestimmungen verpflichtet.

Der Art. 2 § 1 des Uebereinkommens gewährt den Urhebern von Werken, welche zum ersten Male in dem Gebiete eines der beiden Vertragsteile veröffentlicht worden sei, in dem Gebiete des anderen Teiles während der ganzen Dauer ihres Rechts an dem Originalwerke die ausschließliche Befugnis, ihre Werke zu übersetzen und deren Uebersetzung zu gestatten.

Würden Behörden des Einzelstaates einem Angehörigen der französischen Republik das Recht versagen, einen Angehörigen des deutschen Reiches wegen Zuwiderhandlung gegen die genannte Bestimmung ge-

[1]) Rönne S. 70.
[2]) Arndt S. 110.

richtlich zu verfolgen, und der Einzelstaat sich einem solchen Beginnen gegenüber zustimmend verhalten, obwohl er in erster Linie durch die Verkündung eine Erfüllungspflicht übernommen hat, so müßte das Reich notgedrungen zur Erzwingung der dem rechtsuchenden Angehörigen der französischen Republik zustehenden Rechte zu Maßnahmen sich gezwungen sehen, die eine greifbare Form nur in der Exekution annehmen könnten.

Es ist den bisherigen Ausführungen jederzeit der Gedanke zugrunde gelegen, daß der Einzelstaat, dem eine Verletzung seiner verfassungsmäßigen Bundespflichten zur Last gelegt wird, diese Verletzung mit Wissen und Willen oder zum mindesten aus Fahrlässigkeit herbeiführt. Davon scharf zu trennen wäre der Fall, wenn den Einzelstaat oder seine Organe bei der Verletzung einer Bundespflicht kein Verschulden trifft, sei es in der Weise, daß seine Machtmittel nicht ausreichend sind, einer Gehorsamsverweigerung, die etwa von den einzelnen Untertanen ausginge, wirksam entgegenzutreten, sei es, daß er auch trotz der ihm möglichen Erfüllung der an ihn herantretenden Verbindlichkeiten in unverschuldete Verzögerung seiner ihm gegen das Reich obliegenden Verpflichtungen gerät. Der rechtliche Unterschied zwischen beiden Möglichkeiten ist für die Entscheidung, ob eine Bundespflicht verletzt worden ist, ohne jegliche Bedeutung; denn die Reichsverfassung kennt bei der Frage nach den Exekutionsvoraussetzungen keinen Unterschied in dieser Beziehung.

Wir kommen also zu dem Schlusse, daß jede Bundespflicht in ihrer Verletzung die Exekution rechtlich begründen kann.

Mit den Worten „nicht erfüllen" will die Verfassung nicht nur eine Verweigerung, sondern schon eine nicht rechtzeitige Erfüllung einer verfassungsmäßigen Bundespflicht, wie sie sich z. B. in dem nicht rechtzeitigen Eingange der Matrikularbeiträge darstellen könnte, verstanden wissen. Daß auch eine nicht gehörige, nicht vollständige Erfüllung unter den gleichen Gesichtspunkt fällt, bedarf als selbstverständlich keiner weiteren Ausführung. Auch durch die Art und Weise der Verletzung der Bundespflichten ist das Exekutionsrecht des Reiches nicht bedingt. Sie kann bestehen in einer Handlung oder Unterlassung.[1]) Die Verletzung der Bundespflicht kann durch ein direktes Entgegenwirken verwirklicht werden, wenn das Bundesglied durch Vornahme eines gesetzgeberischen Aktes in bewußten oder unbewußten Gegensatz zum Reiche tritt, z. B. durch Einführung eines einem Reichsgesetze widersprechenden Landesgesetzes und dessen Durchführung trotz des im Art. 2 der Reichsverfassung ausgesprochenen Grundsatzes, daß Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen.

Die Verletzung der Bundespflicht erfolgt durch eine Unterlassung in den Fällen, in welchen das Reich oder die Organe der Reichsgewalt ein Handeln seitens des Gliedstaates verfassungsmäßig ver-

[1]) Hänel S. 447.

langen können, wo das Reich zur Durchführung seiner Gesetze und Verordnungen auf eine Mitwirkung des Einzelstaates angewiesen ist, so z. B. wenn ein Einzelstaat die zum Vollzuge eines Reichsgesetzes vom Reiche vorgeschriebene oder bedingte Erlassung eines Finanz- oder Etatsgesetzes nicht vornimmt.

Eine Exekution kann also immer nur bei Verletzung von Bundespflichten eintreten. Deshalb kann bundesunfreundliche Haltung eines Staates für sich allein eine Exekution nicht rechtfertigen, wenn dabei die aus seiner Gehorsamspflicht hervorgehenden Verpflichtungen gegen das Reich gehörig erfüllt werden.

Eine Exekution erscheint aus dem gleichen Grunde als unstatthaft bei Nichtausübung von Mitgliedschafts- und Bundesrechten, soweit sich dieselben nicht auch als Rechtspflichten qualifizieren. Art. 19 kann daher keine Anwendung finden, wenn ein Gliedstaat die Ernennung und Instruierung von Bevollmächtigten zum Bundesrate unterläßt, da eine Rechtspflicht hiezu für den Einzelstaat dem Reiche gegenüber nicht besteht.[1]) Aus diesem Grunde kann der Ansicht Hänels, der eine Nichtmitwirkung bei der Konstituierung des Bundesrates als Exekutionsfall anschaut, nicht beigetreten werden. Zorn[2]) nimmt an, daß bei dauernder Fernhaltung eines Einzelstaates vom Bundesrate eine Nichterfüllung der verfassungsmäßigen Bundespflichten vorliege und begründet seine Behauptung damit, daß die Theorie, welche dem Bundesstaate völlig freigebe, seine Stimme im Bundesrate „ruhen" zu lassen, zu den bedenklichsten Konsequenzen führen könnte. Dem ist mit Seydel entgegenzuhalten, daß Konsequenzen an sich schon kein Beweis sind und hier vollends nicht, da sie nicht zu befürchten stehen. Die einzige Folge des Nichtvertretenseins nennt Art. 7 Abs. 3 der Verfassung, aus dem auch erhellt, daß es keine Beschlußfähigkeitsziffer für den Bundesrat gibt.

Endlich kann von einer verfassungsmäßigen Bundespflicht überall da nicht gesprochen werden, wo die Zuständigkeit des Reichs ausgeschlossen ist. Dieser Fall ist gegeben bei den sogenannten Sonderrechten d. h. Privilegien, welche einzelnen Bundesstaaten in ihrem Verhältnisse zum Reiche zustehen. So erstreckt sich z. B. die Zuständigkeit des Reiches zur Gesetzgebung über Heimats- und Niederlassungsverhältnisse, über Eisenbahnen, über Immobiliar-Feuerversicherung nicht auf Bayern. Es wäre widersinnig da, wo das Reich lediglich ein Vorrecht eines Gliedstaates statuieren wollte, einen Zwang zur Ausübung dieses Vorrechtes anzunehmen.

[1]) Westerkamp S. 70.
Laband I S. 220.
Andere Ansicht Hänel I, S. 447.

[2]) Zorn I S. 157.
Gleiche Ansicht Meyer S. 377.

## § 6.

## Was gibt den Anstoß zu dem für die Exekution erforderlichen Bundesratsbeschlusse? Wer ist antragsberechtigt?

Die Antwort auf die erste Frage gibt in erster Linie Art. 17 der Reichsverfassung. Wenn diese Gesetzesbestimmung dem Kaiser die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben überträgt, so soll damit auch gesagt werden, daß der Kaiser erst recht das oberste aller Reichsgesetze, die Reichsverfassung in ihrer Ausführung zu überwachen hat.

Die Ueberwachung der Ausführung eines Reichsgesetzes ist jedoch ebenso wie dessen Ausfertigung und Verkündigung nicht nur ein Recht des Kaisers, sie begründet auch eine Ueberwachungspflicht. Es muß demnach als eine verfassungsmäßige Rechtspflicht des Kaisers erachtet werden, von Amtswegen alle Fälle etwaigen Ungehorsams der Bundesglieder gegen Gesetze oder Anordnungen, welche vom Reiche selbst oder den Organen der Reichsgewalt ausgehen, zur Kenntnis des Bundesrates zu bringen, damit dieser gegen das unbotmäßige Mitglied Zwangsmaßregeln ergreife. Es kann nicht zweifelhaft sein, daß nächst dem Kaiser — also konkurrierend, nicht subsidiär — jedes Bundesglied berechtigt ist, beim Bundesrate auf Exekution gegen ein anderes Bundesglied anzutragen. Es findet diese Annahme ihre rechtliche Stütze im Art. 7 Absatz 2 der Verfassung, der jedes Bundesglied für befugt erklärt, im Bundesrate Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen und das Präsidium verpflichtet, dieselben der Beratung zu übergeben.

Eine Tätigkeit des Bundesrates kann ferner in dieser Richtung veranlaßt werden durch den Reichstag; denn ihm steht nach Art. 23 der Reichsverfassung das Recht zu, an ihn gerichtete Petitionen und Beschwerden dem Bundesrate bezw. dem Reichskanzler zu überweisen.

Endlich kann der Bundesrat durch die Beschwerde eines verletzten Untertanen aufmerksam gemacht und damit befaßt werden.

Die Beantwortung der zweiten Frage muß mit Rücksicht auf die Natur des Bundesrates als Organ der verbündeten Regierungen zur Ausübung ihrer Mitgliedschaftsrechte am Reiche eine Einschränkung erfahren im Verhältnisse zur ersten Frage. Wenn der Bundesrat ein Kollegium der Bevollmächtigten der einzelstaatlichen Regierungen vorstellt, so folgt daraus, daß als antragsberechtigt immer nur ein Bundesglied oder eine Mehrheit von Bundesgliedern angesehen werden kann, daß die Befugnis zur Antragstellung im Bundesrate weder dem Reichstage noch einem einzelnen Untertanen zustehen kann.

Eine Ausnahme von diesem Grundsatze macht der Kaiser, die jedoch im praktischen Ergebnis dem aufgestellten Satze nicht zuwiderläuft.

Das „Bundespräsidium" bringt die von den Bundesgliedern gemachten Vorschläge im Bundesrate zur Beratung. Der Kaiser als solcher besitzt kein Antragsrecht, sondern nur der König von Preußen; denn Art. 7 Abs. 2 a. a. O. sagt ausdrücklich: „Jedes Bundesglied ist befugt, Vorschläge zu machen". Bundesglied ist aber nach Art. 6 nicht der Kaiser, sondern Preußen. Nach einer feststehenden Praxis hat aber der Kaiser als solcher die Initiative zu Gesetzesentwürfen im Bundesrate gewonnen, sie ist ihm von diesem wie vom Reichstage stillschweigend zugestanden worden. Während früher solche Gesetzentwürfe vom Reichskanzler im Namen des „Präsidiums" eingebracht wurden, geschieht es jetzt „im Auftrage seiner Majestät des Kaisers."

Wenn auch eine Berechtigung für den Kaiser, durch den Reichskanzler in seinem eigenen Namen den Exekutionsantrag zu stellen, in der Reichsverfassung nicht begründet ist, so muß doch nach dieser Uebung mit dieser Möglichkeit gerechnet werden. Es ist jedoch ganz einerlei, ob ein Antrag im Namen des Kaisers oder als Präsidialantrag oder als preußischer Antrag eingebracht wird, immer ist es der Träger der preußischen Staatsgewalt, der ihn einbringt. Sollte also ein Untertan die Absicht haben, gegen einen Einzelstaat die Exekution in Fluß zu bringen, sollte der Reichstag durch einen Beschluß Beschwerde führen gegen ein Bundesglied und eine Exekution herbeizuführen gesonnen sein, so wäre dieser Weg lediglich durch Inanspruchnahme des Kaisers oder eines Bundesgliedes zwecks Antragstellung gangbar. Während aber, wie oben erwähnt, für den Kaiser als Hüter und Wächter der Reichsverfassung eine Pflicht besteht, derartige Beschwerden vor den Bundesrat zu bringen, kann nach dem Wortlaute des Art. 7 der Verfassung (i. v. = befugt) eine gleiche Pflicht für das Bundesglied nicht anerkannt werden.

## § 7.

## Der Bundesrat als mitwirkendes Organ.

Es ist eine täglich im Leben und in der Natur zu beobachtende Erscheinung, daß Gegensätze, je größer sie sind, umso härter aufeinander zu prallen pflegen. Es ist somit leicht erklärlich, daß die Reibungsflächen, welche durch den auf vielen Gebieten obwaltenden Interessenwiderstreit zwischen der Reichsgewalt und der Staatsgewalt eines Gliedstaates, der Landesstaatsgewalt, entstanden sind, ein umso fruchtbareres Feld für Meinungsdifferenzen und Streitigkeiten sind, je höher auf beiden Seiten das Interesse an dem eingenommenen Standpunkt gewertet wird. Die Wichtigkeit der entgegengesetzten Interessen verlangt gebieterisch ein Organ, das berufen ist, alle Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichsgewalt und Landesstaatsgewalt zu schlichten. Als kompetentes Organ zur Entscheidung aller Streitfälle dieser Art ist durch den Artikel 19 der Reichsverfassung

der Bundesrat bestimmt. Folgt ein Einzelstaat der an ihn von Reichswegen ergangenen Aufforderung zur Abschaffung eines gerügten Mangels nicht, so entspinnt sich zwischen dem Bundesrate und dem betreffenden Gliedstaate ein Rechtsstreit darüber, ob der durch den Willen eines Gliedstaates gegebene Tatbestand mit den kompetenzgemäßen Anordnungen und Einrichtungen des Reiches im Widerspruche steht oder nicht.

Der Artikel hatte in der Verfassung des norddeutschen Bundes eine andere Gestalt; es hieß nach dem ersten gleichlautenden Satze: „Diese Exekution ist a) in betreff militärischer Leistungen, wenn Gefahr im Verzuge, von dem Bundesfeldherrn anzuordnen und zu vollziehen, b) in allen anderen Fällen vom Bundesrate zu beschließen." Ueber die Gründe, welche zur Aenderung dieses Artikels Anlaß gaben, bemerkte der Präsident des Reichskanzleramtes, Staatsminister Delbrück, in der Sitzung des Reichstages vom 5. Dezember 1870:

> „Es ist die Aenderung, die dieser Artikel 19 erfahren hat, eine faktisch in der Tat nicht wesentliche; die Veranlassung zu der Aenderung liegt hauptsächlich auf dem Gebiete der internationalen Konvenienz."

Es ist somit unter der Reichsverfassung die Entscheidung über die Anordnung der Exekution in keinem Falle mehr dem Bundesfeldherrn, als welchen wir gemäß Artikel 64 a. a. O. den Kaiser ansehen müssen, übertragen. Die Reichsverfassung bestimmt vielmehr ausdrücklich den Bundesrat als das Organ, das in allen Fällen über die Exekution einzig und allein zu beschließen hat.

Seydel hatte in der ersten Auflage seines Kommentars darauf hingewiesen, daß die Frage, ob im einzelnen Falle eine verfassungsmäßige Bundespflicht vorliege, zwischen dem einzelnen Bundesgliede und den übrigen Bundesgenossen strittig sein könne und im Hinblick darauf, daß zwar Artikel 76 der Verfassung dem Bundesrate eine richterliche Entscheidung zuspreche, aber nicht ebenso Artikel 19, geschlossen, daß man es hier mit einer Lücke in der Verfassung zu tun habe, die der Natur der Sache nach kaum ausfüllbar sei; denn es gehe nicht an, dem Bundesrat zugleich Richter- und Parteistellung zu geben.[1]) Gegen diese Ansicht wandte sich Rönne.[2]) Die angebliche Lücke besteht keineswegs, sondern wird vollständig ausgefüllt durch den Artikel 7, dessen Vorhandensein und Bestimmungen im Artikel 19 subintelligiert werden. Der Bundesrat ist hier nicht Richter in eigener Sache, sondern das verfassungsmäßige Organ zur Beschlußfassung über die konkrete Sachlage. Es muß mit Seydel, der in der zweiten Auflage seines Kommentars seine Ansicht über diesen Punkt modifizierte, angenommen werden, daß sowohl die Frage, ob eine verfassungsmäßige Bundespflicht vorliege, als auch die, ob eine Verletzung der

---

[1]) Seydel, Komm. 1873, S. 137.
[2]) Rönne, S. 71.
Gleiche Ansicht Mohl S. 160.

Bundespflicht im gegebenen Falle erfolgt sei, dem Bundesrate überwiesen werden sollte. Diese Entscheidung hat von ihm allein auszugehen und kann nach der prägnanten Ausdrucksweise des Artikels 19 auch keiner anderen Instanz delegiert werden. Eine Berufung eines Einzelstaates darauf, daß der Gegenstand des Erkenntnisses gar nicht zur Kompetenzsphäre des Reiches gehöre, daß es sich im vorliegenden Falle um ein Sonderrecht handle, ist dem von der höchsten Reichsinstanz, dem Bundesrate, ergangenen Rechtsspruche gegenüber nicht mehr statthaft; denn der Bundesrat befindet sich hier in Ausübung seiner ihm von der Verfassung verliehenen Jurisdiktionsgewalt.[1])

Die Frage, mit welchem Stimmenverhältnisse die Beschlußfassung zu ergehen habe, ist im Artikel 19 nicht berührt und demgemäß nach den gewöhnlichen Grundsätzen über die Beschlußfassung im Bundesrate zu beantworten. Nach Art. 7 Abs. 3 erfolgt die Beschlußfassung — die Fälle der Art. 5, 37, 78 ausgenommen — mit einfacher Majorität. Der vierte Absatz des Art. 7 der Reichsverfassung lautet: „Bei der Beschlußfassung über eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen dieser Verfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, werden die Stimmen nur derjenigen Bundesstaaten gezählt, welchen die Angelegenheit gemeinsam ist." Unter Angelegenheiten, welche nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich sind, können nur solche Angelegenheiten verstanden werden, in welchen die Verfassung ausdrücklich die Kompetenz des Bundes für einzelne Staaten ausschließt. So zählt zu jenen Angelegenheiten weder die Heeresverwaltung Bayerns noch das Zoll- und Steuerwesen der Hansastädte. Dagegen sind nichtgemeinschaftliche Angelegenheiten verzeichnet im Art. 4 Ziff. 1, Art. 35 Abs. 2, Art. 38, Art. 46 Abs. 2 u. s. f. Die Frage, ob im konkreten Falle eine unter Art. 7 Abs. 4 fallende Angelegenheit vorliege, ist als eine Frage der Geschäftsbehandlung vom Bundesrate mit einfacher Majorität zu entscheiden. Ausgeschlossen ist demnach z. B. das Stimmrecht Bayerns in Bezug auf Heimats- und Niederlassungsverhältnisse.

Es ist nun die Frage aufzuwerfen:

Wenn die rechtliche Grundlage der Exekution des Reiches die Verletzung eines auf dem Gebiete des Heimatswesens ergangenen Reichsgesetzes wäre, würde bei der Beschlußfassung über die Exekution aus dem angegebenen Grunde die Stimme Bayerns mitgezählt werden dürfen?

Diese Frage ist zweifellos im bejahenden Sinne zu beantworten. Denn der Art. 7 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 4 Ziff. 1 schließt nur eine in das Gebiet des Heimatsrechtes gehörige Angelegenheit aus. Wenn aber die Beschlußfassung die Feststellung bezweckt, ob einem im Bereiche des Heimatswesens ergangenen Reichsgesetze z. B.

---

[1]) Gleiche Ansicht Löning S. 71.
Arndt, Kom. S. 178.

seitens Badens Genüge geleistet wurde, so handelt es sich um eine Frage, deren Lösung in den Bereich der Reichskompetenz fällt; denn es steht die Verletzung eines Reichsgesetzes, somit einer verfassungsmäßigen Bundespflicht in Frage.

Es bedarf keiner besonderen Erwähnung, daß der Bundesrat jederzeit befugt ist, sowohl die Vorbereitung seiner Rechts- als auch die der Exekutionsentscheidung einem der aus seiner Mitte gewählten dauernden oder je nach der Lage der Sache und der Materie einem speziell für die konkrete Angelegenheit ernannten außerordentlichen Ausschusse zuzuweisen. Derartige Ausschüsse entwickeln jedoch keinerlei selbständige Tätigkeit, da ihnen nur beratende und vorbereitende Funktionen zukommen, niemals oder höchstens in sehr untergeordneter Weise eine eigentliche Beschlußfassung, die Entscheidung liegt vielmehr im Bundesrate selbst. Seydel wirft noch eine andere Frage auf.[1]) Kann, wenn etwa der Bundesrat nicht versammelt sein sollte, der Beschluß des Bundesrates über die Exekution auch im Wege schriftlicher Umfrage bei den Bundesregierungen ohne Dazwischenkunft der Bevollmächtigten bewirkt werden? Auch dieses Auskunftsmittel dürfte für den Notfall als nicht ausgeschlossen erachtet werden; denn es ist kein Grund einzusehen, weshalb die Auftraggeber nicht das beschließen können, was die Bevollmächtigten zu beschließen befugt sind. Im Gegensatze hiezu behauptet Hänel,[2]) daß nur den Mitgliedern des Bundesrates als solchen und nur innerhalb der Körperschaft das Recht der Teilnahme an der Beschlußfassung zustehe. Allein die Reichsverfassung läßt weder ihrem Wortlaute noch ihrem Geiste nach eine solche formalistische Auffassung zu.

Bei der Frage, ob die Voraussetzungen zur Exekution gegeben sind, nimmt Seydel einen von der Ansicht der übrigen Staatsrechtslehrer abweichenden Standpunkt ein.[3]) Es sei ein Unterschied dahin zu machen, ob sich der Streit um das Recht überhaupt oder nur um die Anwendung des unbestrittenen Rechtes drehe. Im letzteren Falle sollte einfache Mehrheit im Bundesrate entscheiden. Beim Streite um das Recht sei dagegen, falls nicht Vereinbarung auf schiedsrichterlichem

[1]) Seydel S. 145 fg.
[2]) Hänel I S. 243 fg.
[3]) Seydel, Kom. S. 189.
Seydel bei Holtzendorff (Jahrbuch f. Gesetzgebung 1879) S. 287 fg.
Gleiche Ansicht Arndt S. 111.
Hänel I S. 448.
Rönne S. 69.
Zorn I S. 140.
Meyer S. 678.
Zorn stimmt S. 175 Seydel zu. Schilling S. 82 erklärt diesen Widerspruch damit, daß auf S. 140 in dem Satze: „Der Weg der authentischen Gesetzesdeklaration ist nicht erforderlich," zwischen den beiden letzten Worten ein „stets" oder „immer" versehentlich ausgefallen ist, dann wäre aber Zorn ein Vertreter der Ansicht Seydels.

Spruch erfolge, nur auf dem Wege der authentischen Gesetzesauslegung eine Erledigung denkbar. Je nach der Natur des Streitgegenstandes würde diese in der Form des einfachen oder des Verfassungsänderungsgesetzes vor sich gehen müssen, bezüglich streitiger Sonderrechte aber anders als durch Schiedsspruch überhaupt nicht bewirkt werden können.

Nach der Seydel'schen Theorie würde sich als praktische Folge ergeben, daß es im Belieben des beteiligten Einzelstaates stünde, die Nichterfüllung der Bundespflichten stets durch sein Vorbringen als Streit „um das Recht" zu qualifizieren und damit, falls nicht Vereinbarung auf schiedsrichterlichem Wege erfolge, eine Beschlußfassung des Bundesrates illusorisch zu machen.

Die Ansicht Seydels, daß, soweit Rechtsfragen in Betracht kommen, die Formen der authentischen Gesetzesauslegung gewahrt werden müssen, ist unhaltbar. Seydel verkennt, daß die vom Bundesrate zu fällende Entscheidung den Charakter eines Richterspruches, nicht den der Gesetzgebung trägt und übersieht außerdem, daß der Bundesrat allein für sich nicht berechtigt ist, authentische Interpretationen von Reichsgesetzen zu erlassen. Eine authentische Gesetzesauslegung fällt vielmehr in den Rahmen der Befugnisse des Reichsgesetzgebers d. h. des Bundesrates und des Reichstags zusammen.[1])

Es ist unerfindlich, weshalb dem Bundesrate das Recht abgesprochen werden sollte, seiner Entscheidung, einem formellen Bundesratsbeschlusse, den Charakter eines Richterspruches beizulegen. Die Befugnis hiezu geht aus dem Wortlaute der Reichsverfassung hervor, die hinsichtlich der Beschlußfassung des Bundesrates keine Schranke dahin zieht, daß der Entscheidung des Bundesrates Rechtsfragen vorenthalten sein sollten.

Der Bundesrat hat hienach nicht nur darüber zu befinden, was eine verfassungsmäßige Bundespflicht sei, sondern auch, ob eine Verletzung derselben vorliege.

## § 8.

## Der Kaiser als mitwirkendes Organ.

Die Tätigkeit, welche dem Kaiser im Verlaufe eines Exekutionsverfahrens zukommt, läßt sich nach dem Zeitpunkte ihres Eintrittes scheiden in eine solche, welche dem Exekutionsbeschlusse vorausgeht und in eine solche, welche auf den Exekutionsbeschluß folgt. Die kaiserliche Tätigkeit vor dem Beschlusse besteht in einer Beschaffung der für einen Exekutionsbeschluß erforderlichen Voraussetzungen im weiteren Sinne, d. h. in einem Auffinden von Pflichtverletzungen gegenüber der Reichsverfassung.

[1]) Meyer S. 678.
Gleiche Ansicht Hänel, Band I S. 448.

Gemäß Art. 17 der Reichsverfassung steht dem Kaiser die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu. Dieses Ueberwachungsrecht des Kaisers umfaßt die Befugnis, durch die zutreffenden Reichsbehörden sich unmittelbar über die genaue Befolgung der Reichsgesetze Kenntnis zu verschaffen. Mögen dieselben unter seiner Autorität die Aufsicht ausüben nur als einen einzelnen Bestandteil umfassender Amtsbefugnisse, wie insbesondere der Reichskanzler und dessen Generalstellvertreter oder möge dies geschehen unter der — eine spezielle Stellvertretung nicht zulassenden — Verantwortlichkeit des Reichskanzlers durch besondere Beamte ad hoc, immer kann der Kaiser aber nur allgemeine Instruktionen an die Aufsichtsbeamten erteilen und ist nicht ermächtigt kraft der Beaufsichtigung die den Einzelstaaten ein- und untergeordneten Behörden und Untertanen unmittelbar mit Dienstanweisungen oder Befehlen zu versehen. Die Ueberwachung begreift demnach ein Zweifaches:

1. dem Rechte des Kaisers von den Einzelstaaten über alles, was das rechtliche Interesse des Reiches berührt, Auskunft zu erhalten, korrespondiert die Verpflichtung der Einzelstaaten, zu „unbeschränkter Offenheit" über alle Tat- und Rechtsbestände, welche eine Bedeutung haben für die Beurteilung, ob das Verhalten der Einzelstaaten sich im Einklange befindet mit den Vorschriften und Absichten der Verfassung und der Reichsgesetze. Aber darüber hinaus ist die kompetente Aufsichtsinstanz berechtigt zu eigener augenscheinlicher Einsichtsnahme mittels seiner ständigen oder kommissarischen Aufsichtsbeamten.[1])
2. An die Offenhaltung der Tat- und Rechtsbestände schließt sich das Recht des Kaisers auf Beanstandung. Diese ist der einseitige Ausspruch, daß eine Anordnung oder Einrichtung sich mit den berechtigten Anforderungen des Reiches im Widerspruch befinde und daß demgemäß der Einzelstaat zur Abhilfe verpflichtet sei. Sie verpflichtet zunächst den Einzelstaat zu einer bindenden Erklärung, ob der Einzelstaat die Beanstandung für gerechtfertigt und sich zur Abhilfe verpflichtet hält oder ob dies nicht der Fall ist. Geht eine Erklärung in diesem letzteren Sinne ein, so ist der Kaiser, soweit nicht etwa wie im Art. 63, III für sein direktes Einschreiten ein gesetzlicher Titel vorliegt, auch seinerseits verpflichtet, die Entscheidung über die bestrittene Beanstandung vor der zuständigen Instanz herbeizuführen. Diese ist aber, soweit nicht eine Delegation an eine andere administrative oder richterliche Behörde zugelassen ist, der Bundesrat. An diesen berichtet also der Kaiser über die vorgefundenen Mängel; denn da dem Kaiser nach Art. 17 der Verfassung kein Verordnungsrecht neben dem Bundesrate mit Ausnahme der Gebiete, welche seiner ausschließlichen eigenen Leitung unterstellt sind, zusteht, so kommt

[1]) Hänel S. 311 fg.

ihm auch zum persönlichen Einschreiten ein gesetzlicher Titel nicht zu. Mit der Anzeige der vorgefundenen Mängel seitens des Kaisers an den Bundesrat und der Annahme derselben durch letzteren zwecks Abhilfe ist jedwede Tätigkeit des Kaisers im ersten Stadium des Exekutionsverfahrens erschöpft. Erst die Beschlußfassung seitens des Bundesrates vermag seine weitere Tätigkeit zu begründen.

Da der Bundesrat eine unmittelbare Exekution nicht besitzt, m. a. W. da dem Bundesrate als solchem in der Reichsverfassung nirgends das Recht beigelegt worden ist, seine Beschlüsse selbst zu verkünden oder gar zur Ausführung zu bringen, so bedarf jeder Beschluß des Bundesrates zu seiner Realisierung einer speziellen Tätigkeit, sei es des Kaisers als Inhabers des Bundespräsidiums oder doch des Reichskanzlers als des höchsten Exekutiv-Beamten des Reiches.[1]) Da wir es hier mit einem derjenigen Fälle zu tun haben, wo eine die Verkündung anordnende Verfügung des Kaisers nach der Reichsverfassung nicht erforderlich ist, so bedarf es jedenfalls der Verkündung des Exekutionsbeschlusses durch den Reichskanzler.[2]) Ist also ein Exekutionsbeschluß gefaßt, so kann der Reichskanzler als Organ des Bundesrates sich seiner Pflicht zur Hinüberleitung an den Kaiser und zur Sorge für dessen Verkündung und Ausführung nicht mehr entschlagen. Ein Prüfungsrecht des Beschlusses steht ihm nur insoweit zu, als der Beschluß verfassungs- und geschäftsordnungsgemäß gefaßt worden ist. Findet der Reichskanzler, daß alle verfassungsmäßigen Bedingungen erfüllt sind, so ist er verpflichtet zur Verkündung; ergibt sich aber bei der Prüfung das Gegenteil, so ist er ebenso berechtigt wie verpflichtet, den Beschluß unverkündet zu lassen.

Ueber die Form und den Ort einer solchen Verkündung hat die Verfassung keine Normen gegeben.

Es müssen also Anordnungen des Reichskanzlers nach dieser Seite hin in sein Belieben gestellt werden mit der natürlichen Einschränkung, daß nur die Blätter, in welchen sonst Reichskundgebungen erfolgen, seiner Wahl freistehen.

Die gegenwärtige Fassung des Art. 19, die von dem Wortlaute des gleichen Artikels in der norddeutschen Verfassung sich wesentlich unterscheidet, findet sich zuerst in der mit Baden und Hessen vereinbarten Verfassung des deutschen Bundes im Jahre 1870. An die Verschiedenheit der beiden Artikel in den verwandten Verfassungen haben sich Streitfragen geknüpft, welche die Abgrenzung der kaiserlichen Befugnisse im Vollzuge des Exekutionsbeschlusses gegenüber dem Bundesrate zum Gegenstande haben. Die dem Bundesfeldherrn in der norddeutschen Bundesverfassung eingeräumte selbständige von einem

[1]) Gleiche Ansicht Meyer S. 596.
Laband II S. 195.
[2]) Rönne S. 299, Anm. 1.

Bundesbeschluß unabhängige Exekutionsbefugnis ist heute beseitigt. Die Gesamtheit der Maßregeln, die der Kaiser zur Vollziehung der Exekution ergreifen will, bedarf als rechtlicher Voraussetzung eines Bundesratsbeschlusses; ein Tätigwerden des Kaisers ohne Vorliegen eines solchen ist nach der Reichsverfassung ganz undenkbar. Wenn der Art. 19 aber bestimmt, daß die Exekution vom Bundesrate einmal beschlossen, vom Kaiser zu vollziehen sei, so gibt er damit zu erkennen, daß der Kaiser nicht nur berechtigt ist, die Ausführung des Bundesratsbeschlusses ins Werk zu setzen, sondern sie begründet damit für den Kaiser eine Rechtspflicht, der er sich nicht mehr einseitig entziehen kann.[1]) Hat also der Bundesrat den Beschluß, der die Exekution anordnet, gefaßt, so ist damit auch die Tätigkeit des Bundesrates für die Ausführung der Exekution erschöpft. Wo aber die Rechtssphäre des Bundesrates im Exekutionsverfahren aufhört, da beginnt die des Kaisers.

Ueber die Art und Weise der Verwirklichung und Vollziehung der Reichsexekution sowie das dabei zu beobachtende Verfahren ist in der Reichsverfassung nichts bestimmt, auch ist bis jetzt eine Exekutionsordnung, wie eine solche für den alten deutschen Bund bestanden hatte, nicht ergangen. Aus der Allgemeinheit des Art. 19 muß demnach gefolgert werden, daß die Verfassung dem Bundesrate nur die Beschlußfassung, dem Kaiser nur die beschlossene Vollstreckung übertragen wollte. Es ist daher anzunehmen, daß es lediglich dem Ermessen des Kaisers anheimgegeben sein soll, eintretenden Falles diejenigen Maßregeln zu ergreifen, welche dem Zwecke entsprechen und nach Lage der Sache erforderlich sind.[2]) Wenn auch die Exekutionsordnung vom 3. August 1820 längst außer Kraft gesetzt ist, so bleibt es doch dem Kaiser unbenommen, sie als Anhalt zu benützen.

Wenn die Ausführung des Bundesratsbeschlusses ausschließlich Sache des Kaisers ist, so steht keineswegs dem Bundesrate das Recht zu, die von ihm beschlossene Reichsexekution, deren Vollzug bereits begonnen hat, in ihrem Verlaufe zu unterbrechen oder völlig aufzuheben. Es ist vielmehr als ausschließliches Recht des Kaisers zu betrachten, dies freiwillig zu tun; ja der Kaiser ist nicht einmal verpflichtet, dem Bundesrate Rechenschaft zu erstatten über die von ihm getroffenen Ausführungsmaßregeln. Allein es liegt in der Natur der Sache, daß der Kaiser dem Bundesrate von den zur Ausführung des Exekutionsbeschlusses getroffenen Anordnungen und deren Erfolg Kennt-

[1]) Gleiche Ansicht Arndt S. 110.
Arndt, Kom. S. 178.
Rönne S. 71.

[2]) Gleiche Ansicht Seydel, Kom. S. 190.
Mohl S. 296.
Thudichum bei Holtzendorff, J. I, S. 28.
Löning S. 40.
Rönne S. 72.
Arndt, S. 110.

nis geben wird. Auerbach glaubt die Befugnisse des Bundesrates, die gleichzeitig eine Einschränkung der kaiserlichen bedeuten, dadurch erweitern zu müssen, daß er annimmt, der Bundesrat habe nicht allein zu beschließen, ob eine Exekution stattfinden soll, sondern auch in welchen Grenzen sie sich zu halten habe.[1]) Dies besagt indeß der Art. 19 nicht, sondern er überträgt dem Bundesrate nur die Entscheidung, dem Kaiser nur die Vollstreckung. Westerkamp schließt aus der Tatsache, daß Bestimmungen über die Art und Weise der Exekution fehlen, dem Bundesrate, nicht dem Kaiser stehe die Entscheidung hierüber zu; denn dem Bundesrate sei die Beschlußfassung über die Exekution, somit auch über die Art und den Inhalt derselben übertragen.[2]) Auch diese Annahme, die weder den Wortlaut noch den Willen der Verfassungsbestimmung für sich hat, muß abgelehnt werden.[3]) Wenn die Verfassung dem Kaiser Recht und Pflicht zur Ausführung des Exekutionsbeschlusses auferlegt, so soll damit jede andere Bundesregierung von einer Beauftragung seitens des Bundesrates ausgeschlossen sein. Es ist auch völlig unzulässig, daß der Kaiser eine oder mehrere Bundesregierungen mit der Exekution beauftragt. Wohl aber liegt es in der Natur der Exekution, als des letzten und kräftigsten Zwangsmittel des Reiches, daß zur Geltendmachung der Autorität des Reiches nötigenfalls alle Machtmittel desselben aufgeboten werden. Der Kaiser ist sonach nicht auf die Verwendung preußischer Truppen beschränkt; denn da dem Kaiser zufolge der Art. 63 Abs. 1 und Art. 64 Abs. 1 der Oberbefehl über das gesamte Reichsheer zusteht, so gebührt ihm auch in diesem Falle die Auswahl der zu verwendenden Truppenteile.

Die Beantwortung der Frage, ob der Kaiser auch bayerische Truppen zur Verwendung heranziehen dürfte, bedarf einer näheren Untersuchung. Nach Art. 64 sind alle Truppen verpflichtet, den Befehlen des Kaisers als ihres obersten Kriegsherrn unbedingt Folge zu leisten. Diese Bestimmung ist jedoch durch den Vertrag betreffend den Beitritt Bayerns zur Verfassung des norddeutschen Bundes vom 23. November 1870 außer Kraft gesetzt. Der Art. 5 dieses Vertrages sagt, daß das bayerische Heer einen in sich geschlossenen Bestandteil des deutschen Heeres mit selbständiger Verwaltung unter der Militärhoheit des Königs von Bayern bilde, im Kriege und zwar mit dem Beginne der Mobilisierung unter dem Befehle des Bundesfeldherrn, d. h. des Kaisers stehe.

Da die Exekution nur einseitige Gewalt übt, auch ihrer ganzen rechtlichen Struktur nach nicht als Krieg betrachtet werden kann, so ist mit dem Beginne der Exekution der Kriegsfall keinesfalls gegeben. Stehen nun die bayerischen Truppen in Friedenszeiten nicht unter dem Befehle des Kaisers, so ist auch eine Heranziehung derselben und Ver-

[1]) Auerbach S. 111.
[2]) Westerkamp S. 70.
[3]) Wunder S. 86.

wendung bei der Exekution nur unter Zustimmung und Mitwirkung des Inhabers der Militärhoheit, d. h. des Königs von Bayern denkbar. Das gleiche Recht muß nach der Militärkonvention zwischen dem norddeutschen Bunde und Württemberg vom 21. und 25. November 1870 für Württemberg beansprucht werden.

Da die Bestimmungen der preußischen Verfassung über die Thronfolge auch maßgebend sind für die Nachfolge in die Kaiserwürde, so folgt daraus, daß die Einsetzung einer Regentschaft in Preußen auch eine solche für das Reich bedeuten muß. Wenn demnach dem Regenten alle kaiserlichen Befugnisse mit Ausnahme des Kaisertitels zukommen, so ist er auch zur Ausführung der Exekution berufen, deren Vollstreckung der Art. 19 dem Kaiser zuweist.

## § 9.

## Wie weit kann die Exekution gehen?

a) Der Art. 6 der Exekutionsordnung des alten deutschen Bundes vom 3. August 1820 erklärte, daß der Bundesversammlung eine unmittelbare Einwirkung auf die innere Verwaltung der Bundesstaaten nicht zustehe. Es entspricht nun der logischen Konsequenz, wenn der Artikel die Folge dieser Bestimmung zieht, nämlich, daß der Regelfall eines Exekutionsverfahrens sich nur gegen die Regierung richten könne. Der Art. 7 gibt der Bundesversammlung Recht und Pflicht, die Stärke der zur Erreichung des Exekutionszweckes notwendigen Mannschaft und die Dauer des Exekutionsverfahrens zu bestimmen. Die Exekutionsordnung dachte sich also die Exekution lediglich als eine militärische und mittelbare in dem Sinne, daß die Bundesregierung, gegen welche sich die Exekution richtet, in ihren Funktionen unverändert und ungehindert belassen würde, daß ein auf sie ausgeübter Druck sie zur Erfüllung der verletzten Bundespflicht veranlassen würde.

b) Erst in der Verfassung des norddeutschen Bundes begegnen wir einer Neuerung, die in der Natur des norddeutschen Bundes begründet liegt. Der Uebergang vom Staatenbunde zum Bundesstaate, der sich mit der Gründung des norddeutschen Bundes im Jahre 1867 vollzogen hatte, mußte auch in der Verfassung Aenderungen zur Folge haben, die aus dem Wesen des Bundesstaates zu erklären sind. Das Schicksal einer Umgestaltung mußte auch die Exekution des Ganzen gegen das Einzelglied treffen. Es wäre anderenfalls die Verfassung dem Vorwurfe nicht entgangen, daß sie auf halbem Wege stehen geblieben sei, ohne aus der Aenderung der Dinge die nötigen Konsequenzen zu ziehen. Die Verfassung hat vielmehr der Bundesstaatsnatur des norddeutschen Bundes Rechnung getragen, wenn sie im Art. 19 die Exekution bis zur Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt ausdehnbar erklärt. Der Artikel läßt auch die militärische Exekution, wie sie schon der vormalige deutsche

Bund gekannt hatte, fortbestehen. Allein vergleicht man den Schritt, den die norddeutsche Bundesverfassung getan hatte, mit dem Standpunkte, den der deutsche Bund eingenommen hatte, so zeigen sich die Unterschiede zwischen den beiden Verfassungen am deutlichsten dann, wenn man auf die mit der Neuerung verbundenen Wirkungen sein Augenmerk richtet.

Eine militärische, als immer nur mittelbar gedachte Exekution mußte einen sehr problematischen Wert haben. War der Einzelstaat in der glücklichen Lage, die kriegsmäßige Besetzung seines Gebietes infolge des günstigen Standes der Staatsfinanzen und anderer damit zusammenhängender Umstände ohne Not längere Zeit zu ertragen, so war der Wirksamkeit der Exekution solange Tür und Tor verschlossen. Setzt man nun gar den allerdings aus politischen Erwägungen als fast unmöglich zu bezeichnenden Fall, daß die Exekution gegen den mächtigsten Gliedstaat des Bundes, etwa gegen Oesterreich oder Preußen, gerichtet gewesen wäre, so kann man sich des Gedankens nicht erwehren, daß eine mittelbare Exekution mit militärischer Gewalt den übrigen Kleinstaaten Opfer auferlegt hätte, die in keinem Verhältnisse zu dem zu erwartenden Erfolge gestanden hätten. Betrachtet man dagegen die unmittelbare Exekution in ihren Wirkungen, so tritt der Unterschied zwischen ihr und der mittelbaren besonders dann klar zu Tage, wenn man die Schnelligkeit der Durchführung des Exekutionsbeschlusses berücksichtigt. Es ist wohl selbstverständlich und bedarf keines weiteren Beweises, daß es dem Bunde in jedem Falle um schleunige Erfüllung der verletzten Bundespflicht zu tun war; denn jede Nichterfüllung oder Verzögerung einer Bundespflicht trat, wenn sie vom Bunde ausgehende Maßregeln in ihrem Vollzuge nicht überhaupt illusorisch machte, ihnen zum mindesten hemmend in den Weg. Je länger aber dieser Zustand, der sich mit den Pflichten gegen den Bund nicht vereinbaren ließ, andauerte, umsomehr mußte dem Bunde an der Brechung des Widerstandes gelegen sein.

Wenn wir also gewissermaßen die Güte einer Exekutionsart prüfen wollen, so müssen wir die Länge der Zeit betrachten, welche zwischen dem Beginne der Ausführung der Exekution und der erzwungenen Erfüllung der Bundespflicht liegt. Unter dieser Voraussetzung muß diejenige Exekution, welche bis zur Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt gehen kann, als die wirksamste erscheinen. Die Sequestration oder Zwangsverwaltung eines Landes von seiten des Bundes müßte eine Beseitigung der landesverfassungsmäßigen Organe und eine Ersetzung derselben von Bundeswegen zur notwendigen Folge haben. Mit der Ersetzung der landesrechtlichen durch reichsrechtliche Organe müßte ein Eintreten der letzteren in die Rechte und Pflichten der ersteren Hand in Hand gehen, anderenfalls müßte eine Exekution im Wege der Sequestration zur Utopie herabsinken. Ist damit aber der Bund in der Lage, an Stelle und für den Einzelstaat die verletzte Bundespflicht in verfassungsentsprechender Weise

zur Erfüllung zu bringen, so ist die Dauer des verfassungswidrigen Zustandes wenigstens in seiner zweiten Hälfte, d. h. vom Beginne der Zwangsverwaltung an bis zum Vollzuge der Bundespflicht in die Hand des Bundes gelegt. Dem Bunde ist dadurch die Möglichkeit gegeben, in äußerst wirksamer Weise einer andauernden Pflichtverletzung entgegenzutreten. Die Möglichkeit einer Entsetzung von der Regierungsgewalt muß auf den unbotmäßigen Gliedstaat eine größere und nachhaltigere Wirkung ausüben als die einer kriegsmäßigen Besetzung.

Die Bestimmung, daß die Exekution bis zur Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt ausgedehnt werden könne, ist in die Reichsverfassung nicht aufgenommen worden. Der Präsident des Bundeskanzleramtes erklärte diese Abweichung von der norddeutschen Verfassung dahin: „Es ist die Aenderung, die dieser Artikel erfahren hat, eine faktisch in der Tat nicht wesentliche; die Veranlassung zu der Aenderung liegt hauptsächlich auf dem Gebiete der internationalen Konvenienz."

Hänel glaubt aus der Absichtlichkeit, mit welcher diese Verschiedenheit herbeigeführt wurde, schließen zu müssen, daß der Rechtssatz nicht mehr in Kraft steht, welcher zu einer vollen oder teilweisen Ergreifung der Regierungsgewalt und damit zu einer unmittelbar wirksamen Exekutionsgewalt ermächtigt.[1]) Allein es ist nicht einzusehen, welcher Grund dafür spräche, daß das Reich zur Sequestration des Gliedstaates nicht mehr befugt sein solle. Abgesehen davon, daß der jetzige Wortlaut des Art. 19 einer Exekution keine Grenzen gezogen hat, daß demnach die Festsetzung derselben dem Organe, welches zur Exekution berufen und verpflichtet ist, als vorbehalten angesehen werden muß, geht Hänel auch darin fehl, daß er die Aenderung des Artikels als eine sachliche auffaßt, obgleich Delbrück die Aenderung als eine nicht wesentliche bezeichnet, die nur in Höflichkeitsrücksichten ihren Grund habe.

Thudichum folgert aus der Tatsache, daß die frühere Bestimmung „die Exekution könne bis zur Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt ausgedehnt werden," gestrichen worden ist, es sei nun die Möglichkeit einer Sequestration durch den Kaiser ausgeschlossen.[2]) Ein Bedürfnis liege auch offenbar dafür nicht vor, da der Kaiser, der über eine Million Soldaten gebiete, schwerlich jemals nötig haben werde, auch nur einen Mann marschieren zu lassen, um einen Beschluß des Bundesrates zu vollstrecken.

Der Annahme Thudichums kann jedoch aus denselben Gründen wie der Hänels nicht beigestimmt werden. Das Nichtvorliegen eines Bedürfnisses zu einer unmittelbaren Exekution kann jedenfalls nicht dazu benützt werden, die rechtliche Zulässigkeit der Sequestration in Zweifel zu ziehen. Wenn auch Gründe tatsächlicher Natur die An-

[1]) Hänel I S. 451.
[2]) Thudichum bei Holtzendorff I J. S. 28.

sicht Thudichums zu stützen scheinen, so ist damit doch nichts gegen die rechtliche Seite dieser Exekutionsmöglichkeit bewiesen. Es muß somit das Fortbestehen dieses Rechtssatzes auch im Gebiete der Reichsverfassung angenommen werden.

Was das deutsche Reich anlangt, so ist ihm auf Grund des Art. 19 der Reichsverfassung nicht nur die Kompetenz gegeben, auf militärischem Wege eine Erfüllung verletzter Bundespflichten herbeizuführen, sondern es kann sich zur Erreichung des gleichen Zweckes der Zwangsmittel einer Sequestration bedienen.

Das Reich ist somit im Sinne unserer bisherigen Ausführungen

A. zu einer mittelbaren,

B. zu einer unmittelbaren Exekution befugt.[1])

## A.

Die mittelbare Exekution kann lediglich auf dem Wege zur Durchführung kommen, daß die landesgesetzlich zuständigen Organe durch einen auf sie ausgeübten Druck genötigt werden, durch eigene Tätigkeit den Zustand herzustellen, der der Verfassung entspricht. Die nach der Landesverfassung zuständigen Organe des Einzelstaates werden also nicht ihrer Funktionen enthoben, sondern gerade sie sollen das Mittel sein, durch welches der von der Exekution verfolgte Zweck erreicht wird. Dieser Zweck kann aber nur durch einen Druck erreicht werden, der von solcher Größe und Dauer ist, daß er schließlich als unerträglich empfunden zur freiwilligen Erfüllung der Bundespflicht drängt. Als das empfindlichste Pressionsmittel in dieser Beziehung darf die teilweise oder wenn nötig, vollständig durchgeführte, militärische Besetzung des Gebietes des Einzelstaates betrachtet werden. Diese militärische Exekution muß als nach zwei Richtungen hin wirkend doppelt lästig empfunden werden. Die dem Lande aufgebürdete Einquartierungslast drückt nicht allein auf die staatlichen Organe, die zwecks Verteilung der Mannschaft, Lieferung von Lebens- und Futtermitteln und ähnlichen Leistungen in Anspruch genommen werden, sie lastet, wie die Erfahrung in Friedenszeiten gelehrt hat, noch schwerer auf dem Einzelnen, von welchem sie nicht selten sogar ganz erhebliche, besonders pekuniäre Opfer fordert. Drückt schon die Einquartierungslast in Friedenszeiten bei ganz kurzer Dauer, wieviel

[1]) Gleiche Ansicht Rönne S. 70 fg.
Mohl S. 159.
Arndt, Kom. 179.
Löning S. 40.
Seydel, Kom. S. 190.
Wunder S. 95.
Schilling S. 95.
Andere Ansicht Hänel I S. 451.

mehr müßte das der Fall sein bei einer dauernden militärischen Besetzung, bei welcher die Belastung Selbstzweck ist!

Druck erzeugt Gegendruck. Dieser würde sich aber ohne Zweifel auf die Dauer nicht sowohl gegen die Besatzungsmannschaften, als vielmehr gegen die landesrechtlichen Organe selbst richten. Es ist nicht zu bezweifeln, daß gerade auf diesem Wege, wenn der einzelne Untertan ohnmächtig gegen den Bedrücker sich an die landesgesetzlichen Organe hält und von ihnen durch Herstellung des verfassungsmäßigen Zustandes eine Beseitigung der Belastung verlangt, eine Erreichung des Exekutionszweckes unausbleiblich sein wird.

Abgesehen von den pekuniären Opfern darf auch die moralische Wirkung der zwangsweise erfolgten Besetzung nicht gering geschätzt werden.

## B.

Die zweite Exekutionsart sucht ohne Vermittlung der landesrechtlichen Organe den der Verfassung entsprechenden Zustand von Reichswegen herzustellen. Ihre Durchführung hat zur notwendigen Voraussetzung, daß die Reichsbehörden die Stelle der landesgesetzlichen Organe einnehmen. Damit geht aber eine Entsetzung der landesrechtlichen Organe von ihren bisherigen Funktionen Hand in Hand. Mit dem Augenblicke, wo der Kaiser als Vollzugsorgan des Reiches die Regierungsgewalt des betreffenden Gliedstaates in die Hand nimmt, hören die landesrechtlichen Organe auf zu funktionieren. Es ist selbstverständlich, daß der Kaiser, dem die Verfassung die Bestimmung der Exekutionsart überträgt, nachdem er die Sequestration als Exekutionsmittel gewählt hat, die Regierungsgewalt auch nur teilweise ergreifen kann. Es würde dann allerdings ein Weiterfunktionieren einzelner landesrechtlicher Organe die kaiserliche Genehmigung zur Voraussetzung haben müssen. Der einfachste und wohl auch am leichtesten eintretende Fall dieser Art dürfte der durch den Reichsexekutor herbeigeführte Wechsel des Landesministeriums sein. Es ist zwar anzunehmen, daß der Kaiser in dieser seiner Eigenschaft als Exekutionsorgan in erster Linie das Staatsoberhaupt veranlassen wird, kraft seiner Macht und Regierungsbefugnisse ein reichsfeindliches Ministerium zu stürzen und eine Neubesetzung des Kabinetts herbeizuführen. Bei einer Unfähigkeit des Staatsoberhauptes hiezu würde dem Kaiser Recht und Pflicht erwachsen, aus eigener Machtvollkommenheit die Neubildung des Ministeriums vorzunehmen.

Wenn der einzelne Landesherr auch unverantwortlich im Sinne des Strafrechtes schlechthin und im Verhältnisse zu den inneren Organen des Einzelstaates bleibt, so ist er es doch nicht im Verhältnis zur Zwangsgewalt des Reiches; denn eine Nichterfüllung verfassungsmäßiger Bundespflichten kann auch durch solche Unterlassungen oder Handlungen verwirklicht werden, welche von dem obersten Organe des Einzelstaates nach dessen Verfassung in höchst persönlichen, wenn auch unter der Verantwortlichkeit der Minister stehenden Entschließungen

ausgehen. Findet der reichsfeindliche Wille des Herrschers in Maßregeln Ausdruck, die, weil die Reichsinteressen gröblich verletzend und einen Verstoß gegen verfassungsmäßige Bundespflichten enthaltend, eine sofortige Beseitigung seitens des Reiches erheischen, so kann nur ein Thronwechsel eine genügend sichere Gewähr für die Zukunft bilden.[1]) Daß der Kaiser natürlich nicht irgend eine beliebige Person auf den Thron berufen und damit die verfassungsmäßige Thronfolgeordnung umstoßen kann, ist eine Folge der Tatsache, daß sich die Exekution in diesem Falle nur gegen den betreffenden Landesherrn, nicht das ganze Herrscherhaus richtet. Wenn allerdings das ganze Herrscherhaus reichsfeindlicher Gesinnung sein sollte und diese Gesinnung in verfassungsverletzender Weise betätigt, dann müßte mit der rechtlichen Möglichkeit gerechnet werden, daß der Kaiser als Regent die Stelle des Landesherrn einnehmen wird. Seiner Befugnis, zur Ausübung der Regierungsgewalt einen Regenten zu ernennen, steht keine gesetzliche Vorschrift entgegen. An die Stelle widerspenstiger landesrechtlicher Organe würde der Kaiser als Inhaber der Regierungsgewalt nach den Formen des Landesstaatsrechts reichstreue und gehorsame zu setzen haben.

Hänel hält das Reich nur zu einer mittelbar wirksamen Exekution befugt mit der Begründung, daß der Rechtssatz nicht mehr in Kraft stehe, welcher zu einer vollen und teilweisen Ergreifung der Regierungsgewalt und damit zu einer unmittelbar wirksamen Exekution ermächtige. Diese Annahme findet ihre Erklärung darin, daß Hänel die Aenderung, die der Artikel 19 erfahren hat, als sachliche auffaßt, obgleich sie nach der Aeußerung Delbrücks nur in Höflichkeitsrücksichten ihren Grund hat.

„Dagegen", fährt Hänel fort,[2]) „ist damit für die Kompetenz des Reiches nichts entschieden. Vielmehr schließt die volle Allgemeinheit der Klausel jede Deutung aus, welche das Reich verhinderte, im Wege der Gesetzgebung sich alle diejenigen Zwangsmittel anzueignen, welche es zur Durchsetzung seiner verfassungsmäßigen Anordnungen gegenüber dem verfassungswidrigen Ungehorsam der Einzelstaaten für notwendig und zweckdienlich erachtet. Zur Verhinderung dessen hätte es einer ausdrücklichen Beschränkung bedurft" und schließt diese Ausführungen mit den Worten:

> „Es ist verfassungsmäßige Kompetenz des Reiches im Wege der einfachen Gesetzgebung sich alle jene Vollstreckungsmaßregeln beizulegen, welche ihren letzten Ausdruck in der Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt finden."

[1]) Gleiche Ansicht Wunder S. 99. Thudichum S. 325.

[2]) Hänel S. 452.

Hänel gibt also dem Reiche auf Grund des Art. 19 nur die Befugnis zu einer mittelbaren Exekution, kommt aber, indem er dem Reiche das Recht zu gesetzgeberischen Eingriffen zuschreibt, zu dem Ergebnisse, daß, wenn auch nicht nach dem genannten Artikel, doch als Ausfluß der allgemeinen Kompetenz des Reiches diesem die Möglichkeit einer Sequestration zustehe. Hänel steht mit seiner Annahme allein und dürfte wohl auch darin fehlgehen. Die Kompetenz des Reiches gründet sich auf die Reichsverfassung. Eine allgemeine Kompetenz des Reiches in dem Sinne, daß es sich, wenn auch immer in den Grenzen der verfassungsmäßigen Gehorsamspflichten, im Wege der einfachen Gesetzgebung Vollstreckungsmaßregeln beilegen könnte, die ihren letzten Ausdruck in der Sequestration finden, kann dem Reiche keineswegs zugestanden werden. Wenn dem so wäre, wozu hätte es überhaupt der Exekutionsbestimmung des Art. 19 bedurft? Wenn dem Reiche das Recht zu gesetzgeberischen Maßregeln zum Vollzuge der Exekution zustehen sollte, dann wäre eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung nötig gewesen. Der Umstand, daß dem Reiche die Kompetenz-Kompetenz zusteht, steht unserer Behauptung nicht im Wege. Das Reich wäre allerdings in der Lage, seine Kompetenz dahin zu erweitern, daß ihm ohne Rücksicht auf Art. 19 das Recht zustünde, von sich selbst aus durch Reichsgesetze den Zustand herbeizuführen, der den Gehorsamspflichten entspricht. Daß aber das Reich seine Kompetenz zu diesem Zwecke erweitern werde, ist nicht zu erwarten. Wozu sollte es auch zu einer Erweiterung seiner Befugnisse greifen müssen, wenn ihm schon eine Verfassungsbestimmung die Durchführung der Exekution ermöglicht?

2. Ueber den Ersatz der dem Reiche durch eine Reichsexekution erwachsenden Kosten besteht keine Bestimmung; es ergibt sich aber aus allgemeinen Rechtsregeln, daß dasjenige Bundesglied, gegen welches die Exekution stattgefunden hat, den Ersatz zu leisten verpflichtet ist. Ebenso ist anzunehmen, daß, falls die Verschuldung einen Beamten treffen sollte, der Regreß des betreffenden Staates gegen diesen nicht ausgeschlossen ist. Aus dem Umstande, daß der Bundesrat kompetenzmäßiges Organ für die Beschlußfassung über die Exekution ist, ist zu folgern, daß ihm auch die Festsetzung des Betrages der Kosten gebührt.[1])

## § 10.

## Unmöglichkeit der Exekution.

### I. In tatsächlicher Hinsicht.

Da der deutsche Kaiser zugleich König von Preußen ist, so ist trotz eines etwaigen Vorliegens der rechtlichen Voraussetzungen, eine Exekution gegen das Bundesglied Preußen in das Gebiet des Un-

[1]) Rönne S. 73.

möglichen zu verweisen; denn sie würde eine Exekution gegen sich selbst, gegen das eigene Land bedeuten.[1]) Hänel nimmt einen von den übrigen Staatsrechtslehrern abweichenden Standpunkt ein.[2]) Er sagt:

> „Wenn auch wegen der Personalunion von Kaiser und König von Preußen eine mittelbare Exekution nicht zur Durchführung kommen kann, so ist doch die unmittelbare Exekution gegen Preußen, so besonders dann, wenn die Zustimmung der legislativen Faktoren in Frage kommt, sehr wohl denkbar."

Diese Behauptung Hänels ist zwar von seinem Standpunkte aus, der an einer durch gesetzgeberische Maßnahmen unmittelbar wirksamen Exekution mit ihren spezifischen Mitteln, z. B. der Etatsforcierung, der Ergänzung der Zustimmung der legislativen Faktoren, festhält, durchaus folgerichtig. Nach unserer Meinung ist eine Exekution gegen Preußen, mag es nun eine mittelbare oder unmittelbare sein, in allen Fällen vom Kaiser zu betreiben. Wenn nun eine militärische Exekution gegen Preußen wegen der Personalunion des Kaisertums und Königtums von Preußen unmöglich ist, so muß doch der gleiche Grund zur Ablehnung der Annahme zwingen, daß eine unmittelbar wirksame Exekution gegen Preußen möglich sei; denn das würde im ersten wie im zweiten Falle eine Exekution Preußens gegen sich selbst bedeuten.

Wenn auch Waldeck und Preußen durch eine gemeinsame Verwaltung verbunden ist, so muß doch die Frage der Möglichkeit einer Exekution gegen dieses Fürstentum bejaht werden.[3]) Waldeck ist im Bundesrate durch einen von der preußischen Regierung instruierten Bevollmächtigten vertreten. Wenn auch die preußische Regierung nicht gehindert wäre, diese Stimme in einem den übrigen preußischen Stimmen entgegengesetzten Sinne zu instruieren, so wird dieser Fall doch der Natur der Sache nach nicht leicht eintreten. Es kann vielmehr angenommen werden, daß in allen Fällen die sämtlichen 18 von der preußischen Regierung zu instruierenden Stimmen nach derselben Richtung hin votieren werden. Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Exekution sind damit gegeben. Wenn nun Preußen die innere Verwaltung übernommen hat, so gehört doch eine Exekution gegen das Fürstentum keineswegs in das Bereich des Unwahrscheinlichen oder ganz Unmöglichen, wie Wunder glaubt annehmen zu müssen. Denn gerade auf dem Gebiete, das dem Fürsten verblieben ist, nämlich die wesentlichen Souveränitätsrechte, das Recht der Zustimmung zu Verfassungsänderungen und Gesetzen, soweit sie nicht die Organisation der

[1]) Gleiche Ansicht Arndt S. 178.
Arndt, Kom. S. 178.
Westerkamp S. 131.
Löning S. 48.
Mohl S. 292.
Geffcken S. 51.
[2]) Hänel S. 452.
[3]) Anderer Ansicht Wunder S. 107.

Justiz- und Verwaltungsbehörden betreffen, kann eine Verletzung verfassungsmäßiger Bundespflicht sehr leicht begangen werden.

## II. Aus rechtlichen Gründen.

Eine Exekution kann sich nach Art. 19 immer nur gegen „Bundesglieder" richten. Daher ist eine solche ausgeschlossen gegen solche Gebietsteile, die zwar unter der Staatshoheit des Reiches stehen, denen aber der Begriff eines Bundesgliedes nicht zukommt.

Die Unanwendbarkeit des Art. 19 zeigt sich aus diesem Grunde vor allem gegen das Reichsland Elsaß-Lothringen. Nur Bundesglieder, welche dem Reiche gegenüber eine selbständige staatliche Existenz, eine eigene Persönlichkeit haben, können zur Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Bundespflichten im Wege der Exekution angehalten werden, nicht aber das Reichsland, das sich schon in seinem normalen Rechtszustande in derjenigen Lage befindet, in welche ein Bundesglied erst gebracht werden würde, wenn die Exekution bis zu ihrem äußersten Grade gegen dasselbe zum Vollzuge käme. Eine Exekution gegen das Reichsland wäre auf der anderen Seite aber auch eine Vollstreckung des Reiches gegen sich selbst, da das Reich Inhaber der Staatsgewalt im Reichslande ist (vgl. § 4).

Auch für Seydel wäre der Weg einer Reichsexekution gegen Elsaß-Lothringen nicht gangbar, weil eben der Souverän der Reichslande die verbündeten Fürsten und Senate der freien Städte sind und diese also gegen sich selbst vollstrecken müßten.

Für jeden Staat, der auf gleiche Weise wie die Reichslande gewonnen in die gleiche rechtliche Stellung gegenüber dem Reiche — als Reichsland, nicht als Bundesglied — versetzt würde, müßten dieselben Grundsätze Geltung haben.

Die Schutzgebiete des deutschen Reiches sind keine Bestandteile des Reichsgebietes, sondern Nebenländer, über welche dem Reiche eine territoriale Herrschaft zusteht. Diese Schutzgebiete sind keine selbstständigen Subjekte des öffentlichen Rechtes, sondern nur Objekte der Reichsherrschaft. Insoferne ist das Verhältnis dieser Gebiete verwandt mit dem Verhältnisse, in welchem die Reichslande zum Reiche stehen. Die Staatsgewalt in ihnen steht zwar dem Reiche zu, sie wird aber nicht ausgeübt nach den Normen der Reichsverfassung. Aus diesem Grunde sind die Schutzgebiete als Reichsausland nicht fähig, Mitgliedschaft am Reiche zu erwerben und Objekt eines Exekutionsverfahrens zu sein.

Endlich ist das Interessengebiet noch zu erwähnen, unter welchem kein staatsrechtlicher, sondern nur ein völkerrechtlicher Begriff zu verstehen ist. Das Interessengebiet ist noch nicht Schutzgebiet, kann sich aber durch Okkupation zu diesem umgestalten. Ist schon das Schutzgebiet einem Exekutionsverfahren nicht zugänglich, so ist es noch weniger die Interessensphäre.

## § 11.

## Politische Bedeutung des Artikels 19.

Es ist durchaus keine merkwürdige Erscheinung, die einer besonderen Erklärung bedürfte, wenn wir in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 einer Exekution begegnen, die sich ebenso wie die der deutschen Verfassungen gegen die Einzelglieder, die Kantone richten kann. Die Eidgenossenschaft, welche bundesstaatlichen Charakter trägt, ist in weitem Umfange auf eine Mitwirkung der Kantone bei der Durchführung ihrer Kompetenzen angewiesen. Um aber eine solche Mitwirkung im gegebenen Falle auch erzwingen zu können, müssen ihr Maßregeln zu Gebote stehen, um den widerstrebenden Kanton zum Gehorsam zu zwingen. Art. 27 der Bundesverfassung legt den Kantonen die Pflicht auf, für genügenden Primarunterricht unter ausschließlich staatlicher Leitung bei unentgeltlichem Schulzwange zu sorgen. Eine Beeinträchtigung der Glaubens- und Gewissensfreiheit ist untersagt. Der Artikel schließt mit dem Satze:

> „Gegen Kantone, welche diesen Verpflichtungen nicht nachkommen, wird der Bund die nötigen Verfügungen treffen."

In Art. 84 Ziff. 8 gibt die Verfassung der Bundesversammlung die Befugnis:

> „Maßregeln, welche die Handhabung der Bundesverfassung, die Garantie der Kantonalverfassungen, die Erfüllung der bundesmäßigen Verpflichtungen zum Zwecke haben," zu ergreifen.

Damit ist zunächst das Recht der Bundesversammlung festgestellt, im Wege eines Zwangsverfahrens die Erfüllung bundesmäßiger Verpflichtungen herbeizuführen. Zwar bestimmt die Verfassung nicht, welcher Art diese Maßregeln sein sollen, jedoch werden diese äußersten Falles in der Verwendung militärischer Machtmittel ihren Ausdruck finden müssen, weil wie im Gebiete der deutschen Reichsverfassung die Erreichung der Bundeszwecke eine Mitwirkung der Einzelstaaten bedingt, zu deren Erzwingung die dem Bunde zur Verfügung stehende Militärgewalt die beste Handhabe bietet. Bei der nach Art. 18 bestehenden allgemeinen Wehrpflicht ist ein solches Vorgehen gegen den ungehorsamen Kanton seitens des Bundes sehr wohl möglich, wenn auch nach Art. 19 das Bundesheer in erster Linie aus den Truppenkörpern der einzelnen Kantone zusammengesetzt ist. Das Wasserpolizeigesetz vom 22. Juni 1877 spricht der Eidgenossenschaft das Recht zu, bei Nachlässigkeit der Kantone auf deren Kosten die gesetzlich gebotenen Maßregeln selbst auszuführen, ja sogar die zur Ausführung der bundesgesetzlichen Normativen erforderlichen nationalen Gesetze und Verordnungen an Stelle der Kantone und für diese mit Rechtsverbindlichkeit selbst zu erlassen. Damit ist ohne Zweifel der Eidgenossenschaft

die Kompetenz eingeräumt, die nationale Gesetzgebung in die Hand zu nehmen und so auf unmittelbar wirksamem Wege die Erfüllung verfassungsmäßiger Bundespflichten zu betreiben. Nur dann, wenn sich der Streit zwischen Bund und Einzelstaat um einen „Streit um das Recht" dreht, steht dem Kantone nach Art. 113 Abs. 1 der Rechtsweg zu dem Bundesgerichte offen mit der Maßgabe (Art. 113 a. E.), „daß in allen diesen Fällen die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemein verbindlichen Beschlüsse, sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge für das Bundesgericht maßgebend sind." Die Verfassung der vereinigten Staaten von Nordamerika steht zu den deutschen Verfassungen der Jahre 1815, 1867, 1871 und zu der eidgenössischen Verfassung insoferne im Gegensatze, als ihr eine Exekution unbekannt ist. Die Verfassung legt den vereinigten Staaten und dem einzelnen Staate wohl Pflichten auf, aber sie bestimmt nichts darüber, wie die Erfüllung solcher Pflichten erforderlichen Falles von einem widerspenstigen Staate erzwungen werden kann. Auf dem Philadelphiakonvent war beantragt worden, daß dem Kongresse gegenüber einem ungehorsamen Staate das Recht der Bundesexekution gegeben werden sollte. Eine dahingehende Bestimmung in die Verfassung aufzunehmen, hat der Kongreß jedoch abgelehnt.[1]) Stellt sich der Ungehorsam eines Staates als Empörung dar, so muß der Präsident mit Gewalt einschreiten. Abgesehen von diesem Falle schließt die Verfassung direkte Zwangsbefugnisse gegen die Einzelstaaten als solche aus. Diese Ausschließung jedweder Zwangsgewalt zur Erzwingung des Bundesgehorsams war ein Werk des weitblickenden Staatsmannes Alexander Hamilton, der sagte, daß der Beschluß einer Exekution gegen einen oder mehrere Staaten und deren Durchführung gleichbedeutend damit sei, dem Kongresse die Gewalt zu geben, den Bürgerkrieg zu beschließen. —

Die Aufnahme des Art. 19 in die Reichsverfassung war eine politische Notwendigkeit.

Die Rechte und Pflichten, die auf Grund der Verfassung sowohl dem Reiche als Ganzen als auch den einzelnen Gliedstaaten erwachsen, müssen bei der Frage nach ihrer Abgrenzung besonders deshalb leicht zu Streitigkeiten Gelegenheit bieten, weil das Reich — sich in diesem Punkte zu seinem Nachteile von anderen Bundesstaaten unterscheidend — die Ausübung seiner Befugnisse teilweise den Einzelstaaten überlassen und sich dadurch von deren Tätigkeit abhängig gemacht hat. Die Machtmittel der Gliedstaaten sind so bedeutend, ihre Mitwirkung bei den Reichsangelegenheiten so erheblich, daß die gewöhnlichen gesetzlichen Zwangsmittel nicht mehr ausreichen können, um die Erfüllung der ihnen verfassungsmäßig obliegenden Bundespflichten vollständig zu sichern. Das dem Reiche gesetzte hohe Ziel kann aber nicht erreicht werden durch bloßes passives Abwarten des Reiches oder dem

[1]) Rentner S. 132, Anm. 4.

Ansehen des Reiches schädigende Nachgibigkeit, die ein Zeichen der Schwäche wäre, sondern erfordert tatkräftiges Handeln und festes Zugreifen.

Ein Fehlen einer Exekutionsbestimmung könnte die Gliedstaaten leicht in Versuchung führen, ihre Befugnisse dann auf Kosten des Reiches zu erweitern, wenn ein höherer, mit Zwangsmitteln ausgerüsteter Wille nicht mit Repressivmaßregeln drohen und ihre Durchführung ins Werk setzen könnte. Wir müßten den Mangel einer derartigen Bestimmung als ein Zeichen politischer Unordnung und politischer Ohnmacht ansehen, das den Todeskeim des jungen Reiches in sich tragen würde. Sie repräsentiert auch ein Schutzmittel seiner höchsten Lebensinteressen und ein Mittel zur Erhaltung seiner Einheit nach außen, die nur dann von Dauer sein kann, wenn sein Innenleben, frei von jeder Spaltung und Zerrissenheit, sich zur fruchttragenden Blüte entwickeln kann. Seydel sagt:[1])

> „Es ist nicht zu erwarten, daß dieser Artikel je Bedeutung gewinnen werde, darum sind auch seine Lücken nicht empfindlich. Die tatsächlichen Verhältnisse sind entscheidender, als gesetzliche Feststellungen."

Wir haben schon früher (§ 7) darauf hingewiesen, daß der Artikel nicht die Mängel besitzt, die ihm nach der Ansicht Seydels anhaften. Diese Behauptung Seydels findet ihre Erklärung in seiner irrtümlichen Annahme, daß dem Bundesrate Parteirechte zukommen, die ihm jedwede richterliche Tätigkeit versagen.

Es kann freilich nicht in Abrede gestellt werden, daß die Behauptung einer Mangelhaftigkeit des Artikels in gewissem Sinne zutreffend ist.

Wenn z. B. Preußen, der mächtigste deutsche Bundesstaat, das Objekt eines Exekutionsverfahrens bilden sollte, so würde die Verfassungsbestimmung versagen; denn der Kaiser müßte als König von Preußen gegen sich selbst vollstrecken. Ein Exekutionsbeschluß, gerichtet gegen Preußen oder Bayern oder gar gegen eine größere Anzahl von Staaten, gefaßt vielleicht von einer kleinen Majorität im Bundesrate und zu einer Zeit, wo auswärtiger Krieg droht, könnte leicht zu einer gewaltsamen Auflösung des Reiches führen. Es kann in diesem Falle die Gefahr nicht als ausgeschlossen betrachtet werden, daß der mit Exekution bedrohte Staat eher einen Waffengang wagen als die Demütigung einer Exekution auf sich nehmen würde. Charakteristisch hiefür ist eine Aeußerung, die Kriegsminister v. Prankh in der bayerischen Abgeordnetenkammer machte: „Was ist die Exekution, wenn sie auf Bayern ausgedehnt werden sollte? Ganz frei sage ich meine Meinung: Das ist Krieg mit Bayern, das ist die Zerreißung der Verträge, nichts anderes ist die Exekution."[2])

[1]) Seydel, Kom. S. 190.
[2]) Sten. Ber. d. bayer. Abgeordnetenkammer, 75. Sitz. 1871, S. 196, 198.

Es ist ferner zuzugeben, daß der Artikel vor keinem Staatsstreiche Preußens gegen die Einzelstaaten oder seitens dieser vielleicht durch ein Bündnis mit einer auswärtigen Macht Schutz gewähren kann. Dagegen ist aber ins Feld zu führen, daß ein absoluter, unter allen Umständen wirksamer Schutz dagegen nicht geschaffen werden kann. Und dieser Umstand darf keineswegs als Grund für die Behauptung in Anspruch genommen werden, daß jede Exekutionsbestimmung, weil keine sichere Gewähr gegen rechtswidrige Uebergriffe bietend, nutzlos sei. Die Zusammensetzung des Bundesrates bietet auch einen Schutz gegen Vergewaltigung der kleineren Staaten durch eine Majorisierung seitens der größeren. Es sitzen die Einzelregierungen zu Gericht über ein eigenes Mitglied und keinem Staate ist bei der Stimmenführung ein solcher Vorzug eingeräumt, daß er leicht eine Anzahl kleinerer Staaten erdrücken könnte.

Alle diese Momente sprechen dafür, daß der Gesetzgeber sich der Schwierigkeiten einer vollkommen wirksamen Exekutionsbestimmung sehr wohl bewußt war, daß aber ihr Vorliegen ihn doch nicht von der Nutzlosigkeit einer solchen Bestimmung zu überzeugen vermochte.

Würde sich die Exekution gegen ein Bundesglied richten, dem abgesehen von der Personalunion auch die Machtverhältnisse Preußens nicht zu Gebote stehen, so würde sich der Wert der Verfassungsbestimmung im rechten Lichte zeigen. Man braucht nicht gerade an die kleineren und kleinsten Fürstentümer zu denken, um einzusehen, daß ein Krieg, den ein derartiges Bundesglied, im verfassungsverletzenden Ungehorsam verharrend, gegen das Reich beginnen würde, mit seinem Unterliegen, wenn nicht gar seiner Vernichtung endigen würde. Sieht dagegen der Gliedstaat in Erkenntnis dieser Tatsache von einem solchen Beginnen ab und ist gleichwohl eine Erfüllung bundesmäßiger Pflichten von ihm nicht zu erreichen, so ist die Exekution das einzige und zweckdienlichste Mittel, das dem Reiche die Möglichkeit einer Erzwingung der Bundespflichten in die Hand gibt, ohne zur Bekriegung eines Einzelstaates schreiten zu müssen.

Ein weiterer Beweis für die Nützlichkeit und Unentbehrlichkeit einer Exekutionsbestimmung ist die Tatsache, daß in den Vereinigten Staaten von Nordamerika vor und bei Ausbruch des Bürgerkrieges in den Jahren 1860 und 1861 das Fehlen einer Bestimmung entsprechend dem Artikel 19 schmerzlich vermißt worden ist.

Daß der Exekutionsfall noch nicht unter dem Gebiete der Reichsverfassung eingetreten ist, kann nicht als Beweis für seine Bedeutungslosigkeit aufgefaßt werden.

Der Umstand aber, daß er bereits unter der Herrschaft des deutschen Bundes, nämlich gegen Kurhessen im Jahre 1852 und gegen Dänemark in der Holstein'schen Sache im Jahre 1863 eintrat, beweist zur Genüge, daß die Exekutionsbestimmung nicht ein toter Buchstabe ist und bleiben muß, sondern mit lebendiger Kraft begabt ist. Freilich waren die Folgen, die daraus erwuchsen, für den Bund selbst höchst

verderblich; denn es entbrannte im zweiten Falle der dänische Krieg im Jahre 1864. Als ferner die Bundesversammlung durch Beschluß vom 14. Juni 1866 die Mobilmachung einiger Armeekorps anordnete im Hinblick auf eine gegen Preußen beabsichtigte Exekution, war der deutsche Bruderkrieg unvermeidlich.

Alle diese Erwägungen führen zu dem Schlusse, daß der Artikel 19, wenn ihm auch nicht jeglicher Nutzen abgesprochen werden kann, doch den an ihn gestellten Anforderungen in allen Fällen gerecht zu werden nicht im stande ist. An eine Abhilfe dieser Mängel ist jedoch auf gesetzlichem Wege aus dem Grunde nicht zu denken, weil Machtverhältnisse in der Politik immer eine größere Rolle gespielt haben und noch spielen werden als gesetzliche Feststellungen und wohlbegründete Rechte.

Wenn wir dem Artikel 19 der Reichsverfassung keine Bedeutung in dem Sinne wünschen, daß seine Anwendung niemals erfolgen werde, so ist die Wohlfahrt unseres deutschen Volkes, das vor solchen inneren Kämpfen bewahrt bleiben möge, der uns leitende Gesichtspunkt.